

HELSINGIN YLIOPISTO

**VESIENSUOJELU PELTOVILJELYSSÄ
- RAVINNEKUORMITUKSEN
OHJAUSKEINOT JA NIIDEN
VAIKUTTAVUUS**

Oikeustieteellinen tiedekunta
Ympäristöoikeus
Pro gradu -tutkielma
Anna Hulkkonen
Ohjaaja: Kai Kokko
Lokakuu 2017



Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Oikeustieteellinen		Laitos/Institution– Department	
Tekijä/Författare – Author Anna Hulkkonen			
Työn nimi / Arbetets titel – Title Vesien suojeleminen pelto- ja metsäalueilla – ravinnekuormituksen ohjauskeinot ja niiden vaikuttavuus			
Oppiaine / Läroämne – Subject Ympäristöoikeus			
Työn laji/Arbetets art – Level Pro Gradu -tutkielma		Aika/Datum – Month and year Lokakuu 2017	
		Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages vii + 63	
Tiivistelmä/Referat – Abstract			
<p>Vesipuitelidirektiivissä (2000/60/EY) asetetaan ympäristötavoitteeksi vesimuodostumien 'hyvän tilan' saavuttaminen vuoteen 2015 mennessä. Itämeren suojelussa ja hyvän tilan saavuttamisen kannalta suurin haaste on rehevöityminen. Rehevöitymistä lisää vesistöön huuhtoutuva ravinnekuormitus. Yleisesti ottaen vesien laatu on parantunut Suomessa viime vuosikymmenten aikana, mutta varsinkin hajakuormitus on edelleen ongelma. Valtaosa rannikkovesistä on edelleen hyvää huonommassa tilassa. Maataloudesta aiheutuvat ravinnepäästöt ovat tyypillinen esimerkki vaikeasti hallittavasta hajakuormituksesta, joka aiheuttaa haittaa järvissä, joissa ja rannikkovesissä, mutta jossa yksittäisen päästölähteen vaikutus vesistöön on hankala määrittää. Tutkimuksessa etsitään syitä heikoille tuloksille maataloudesta aiheutuvien ravinnepäästöjen vähentämisessä.</p> <p>Tarkastelun kohteena on pelto- ja metsäalueiden vesien rehevöitymistä aiheuttavien ravinnepäästöjen vähentämiseen tähtäävä sääntelyjärjestelmä ja vesipuitelidirektiivin vaikutus siihen. Sääntelyjärjestelmän käsite ymmärretään laajasti ja tarkastelussa on siten paitsi lainsäädäntö, myös sen taustalla olevat tavoitteet ja pyrkimykset, institutionaaliset rakenteet sekä käytännöt. Tutkimuksessa systematisoidaan maatalouden ravinnepäästöjen sääntelyä ja analysoidaan sääntelyn toimivuutta lainopin ja sääntelykeinotutkimuksen yhdistelmää hyödyntäen.</p> <p>Vesipuitelidirektiivin mukaisesti laadittavissa alueellisissa vesienhoitosuunnitelmissa tulee määrittää vesimuodostumien ekologinen tila sekä esittää ne keinot, joilla hyvän tilan tavoitteeseen päästään kaikkien vesimuodostumien osalta. Maataloussektorille esitetyt toimenpiteet koostuvat lähinnä olemassa olevan lainsäädännön sisältämistä ohjauskeinoista ja niiden edistämisestä. Pelto- ja metsäalueiden vesien suojelemissa sääntelyä on runsaasti. Siinä on kuitenkin eräitä puutteita ja ongelmia, jotka selittävät heikkoja tuloksia tavoitteiden saavuttamisessa. Sääntely ei ole vesistölähtöistä, joten haittaa kärsivän vesistön sietokykyä ei oteta huomioon. Sääntelyssä ja käytänteissä ei myöskään kyetä ottamaan huomioon useiden toimijoiden kumulatiivisia vaikutuksia, mikä onkin hajakuormitusluonteisten päästöjen hallinnan perusongelma. Maatalouden ympäristökorvausjärjestelmässä maksettavilla tuilla on suuri taloudellinen merkitys viljelijöille. Ympäristökorvausjärjestelmän tehokkuutta vesien suojeleminen edistämässä heikentää kuitenkin sen vaihteleva kannustinvaikutus, jonka syynä on korvauksen maksaminen toimintaperusteisesti eikä tuloperusteisesti. Viljelijän saama taloudellinen hyöty toteutetusta toimenpiteestä ei ole riippuvainen toimenpiteen merkittävyydestä ravinnekuormituksen vähentämiseksi, minkä johdosta järjestelmä ei myöskään edesauta toimenpiteiden kohdistumista vesien suojelemissa kannalta kriittisimmille alueille. Myös luonnonolosuhteista johtuvat syyt selittävät lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden saavuttamatta jäämistä. Vesistön toipuminen rehevöityneestä tilasta voi kestää vuosikymmeniä.</p> <p>Sääntelykeinoja pitäisi kehittää tuloperusteisiksi ja vesistölähtöisiksi. Vesipuitelidirektiivissä sekä sen mukaisesti laadittavissa vesienhoitosuunnitelmissa omaksuttu kokonaisvaltainen ja vesistön tilalukituksesta lähtevä lähestymistapa ei ole vielä muuttanut pelto- ja metsäalueiden vesien suojelemissa sääntelyn lähestymistapaa kokonaisvaltaisemmaksi tai kumulatiiviset vaikutukset huomioon ottavaksi.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords sääntelykeinotutkimus – hajakuormitus – maatalous – vesien suojeleminen			
Säilytyspaikka – Förvaringsställe – Where deposited			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

SISÄLLYS

LÄHTEET.....	III
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Ravinnekuormitus Itämeren rehevöittäjänä	1
1.2 Tutkimustehtävä ja tutkimuksen rakenne.....	3
2 TUTKIMUKSEN METODI JA TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....	5
2.1 Tutkimuksen metodi ja rajaus	5
2.2 Teoreettinen viitekehys	7
2.2.1 Vesiensuojelusääntelyn kehittämisestä ja ravinnekuormituksen hallinnan asettumisesta ympäristönsuojelulainsäädäntöön	7
2.2.2 Vesipolitiikan puitedirektiivin sääntelylogiikasta lyhyesti	12
2.2.3 Vesipuitedirektiiviin pohjautuva vesiensuojelu kansallisessa lainsäädännössä	14
3 LAINSÄÄTÄJÄN TAVOITTEET	15
3.1 Vesienhoidon tavoitteet ravinnekuormituksen ja rehevöitymisen vähentämisen osalta	15
3.2 Merienhoidon tavoitteet ravinnekuormituksen ja rehevöitymisen vähentämisen osalta	19
3.3 Yleisesti välineistä tavoitteiden saavuttamiseksi	20
4 PELTOVILJELYSTÄ AIHEUTUVAN RAVINNEKUORMITUKSEN VÄHENTÄMISEEN KOHDISTUVAT VESIENHOITOTOIMENPITEET	23
4.1 Perustoimenpiteet	23
4.1.1 Nitraattidirektiivi sekä kansallisen täytäntöönpanon mukaiset toimenpiteet	23
4.1.2 Täydentäviin ehtoihin sisältyvät ravinnekuormitusta vähentävät säännökset.....	26
4.1.3 Merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelman nykyiset toimenpiteet	28
4.2 Täydentävät toimenpiteet	29
4.2.1 Ympäristökorvausjärjestelmään sisältyvät toimenpiteet	29
4.2.2 Viherryttämistoimenpiteiden ekologinen ala	33

4.2.3	Vesienhoitosuunnitelman ohjauskeinot	34
4.2.4	Merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelman uudet toimenpiteet	37
5	PELTOVILJELYYN KOHDISTUVAN SÄÄNTELYN SYSTEMATISIOINTIA VAIKUTTAVUUDEN JA VELVOITTAVUUDEN LÄHTÖKOHDISTA	39
5.1	Säätelyn systematisointia	39
5.2	Vesienhoitosuunnitelmien merkitys peltoviljelytoiminnan ohjauksessa	42
6	SÄÄNTELYJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUDEN ANALYYSIÄ.....	46
6.1	Säätelyn koherenssi	46
6.2	Vesiensuojelun toteutuminen	49
6.3	Ympäristöoikeudellisten oikeusperiaatteiden toteutuminen peltoviljelyyn kohdistuvassa vesiensuojelusääntelyssä	52
6.4	Nitraattiasetuksen ja nitraattidirektiivin heikkouksista ohjauskeinona	55
6.5	Euroopan unionin maatalouspolitiikka rajojen asettajana.....	57
7	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	58
7.1	Ehdotuksia sääntelyjärjestelmän kehittämiseksi	58
7.2	Loppupäätelmiä	61

LÄHTEET

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin: Understanding Regulation: theory, strategy, and practice. 2. painos, Oxford University Press 2012.

Belinskij, Antti – Paloniitty, Tiina: Poikkeaminen vesienhoidon ympäristötavoitteista uuden hankkeen takia. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VIII 2015, s. 271–308.

Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet, 2. painos, Juva 2010. WsoyPRO.

Halonen, Lea: Metsätalouden vesiensuojelusuositukset metsäojitusten sääntelykeinona. Oikeus 2015 s. 177–201.

Halonen, Lea – Keinänen, Anssi: Kohti parempaa valvontajärjestelmää – oman toiminnan valvonnan sääntelykehys ja hyödyntäminen viranomaisvalvonnan osana. Lakimies 2/2017, s. 143–168.

Heiskanen, Anna-Stiina - Hellsten, Seppo - Vehviläinen, Bertel - Putkuri, Eija: Tuhansien vesien maa – Ympäristön tila -katsaus 1/2017, Suomen ympäristökeskus.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Hollo, Erkki J.:

– Johdatus ympäristöoikeuteen, 3. painos 2009, Helsinki. Talentum.

– Voidaanko oikeudellisesti tavoittaa vesiluonnon ympäristötavoitteet? YJ 3-4/2005, s. 3-5.

Holling, C.S.: Adaptive Environmental Assessment and Management. International Institute for Applied Systems Analysis, 1978.

Hood, Christopher – Rothstein, Henry – Baldwin, Robert: *The Government of Risk: Understanding risk regulation regimes.* Oxford University Press 2001.

Karhu, Juha – Määttä, Tapio: Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimizeetti. Teoksessa Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti. Tampere 2010, s. 59–83.

Kauppila, Jussi:

– Vesienhoitosuunnitelma ja lupaharkinta – Osa I: Lähtökohtia vedenlaatu- ja ympäristömuodostumiselle. Ympäristöjuridiikka 1/2014, s. 47–78. 2014a.

– Vesienhoitosuunnitelma ja lupaharkinta - osa II: Lupakäytäntöä neljältä sektorilta. Ympäristöjuridiikka 3-4/2014 s. 69–116. 2014b.

– Vesienhoitosuunnitelman toteuttamisesta kunnan ympäristönsuojelumääräyksiin. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IX 2016, s. 7-59.

Kokko, Kai:

– Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Jyväskylä 2003

– A Legal Method and Tools for Evaluating the Effectiveness of Regulation: Safeguarding Forest Biodiversity in Finland. Nordisk miljörättslig tidskrift 2009, s. 57–78.

Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Edilex 2015/29.

Kuusiniemi, Kari - Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. 2. painos, Helsinki 2013. Sanomapro.

Kuusiniemi, Kari (toim.) - Leinonen, Jukka - Marttinen, Kari - Salila, Jari - Seppälä, Mika - Siitari, Eija: Ympäristönsuojelulainsäädäntö, Porvoo 2015. Edita.

Kumpula, Anne – Määttä, Tapio – Similä, Jukka – Suvantola, Leila: Näkökulmia monitieteiseen ympäristöoikeuteen. Turun yliopisto 2014.

Laakkonen, Simo – Parpola, Antti: Rehevöitymiskäsityksen historiaa. Teoksessa Bäck, Saara – Ollikainen, Markku – Bonsdorff, Erik – Eriksson, Annukka – Hallanaro, Eeva-Liisa – Kuikka, Sakari – Viitasalo, Markku, Walls, Mari: Itämeren tulevaisuus. Gaudeamus, Tampere 2010, s. 64-79.

Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

Laitinen, Riitta: Nitraattiasetuksen rikkomisen seuraamukset ja ne bis in idem –kielto. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VIII 2015, s. 405–421.

Marttinen, Sanna – Venelampi, Olli – Iho, Antti – Koikkalainen, Kauko – Lehtonen, Eeva – Luostarinen, Sari – Rasa, Kimmo – Sarvi, Minna – Tampio, Elina – Turtola, Eila – Ylivainio, Kari – Grönroos, Juha – Kauppila, Jussi – Koskiaho, Jari – Valve, Helena – Laine-Ylijoki, Jutta – Lantto, Raija – Oasmaa, Anja – zu Castell-Rüdenhausen, Malin: Kohti ravinteiden kierrätyksen läpimurtoa. Nykytila ja suositukset ohjauskeinojen kehittämiseksi. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 45/2017. Luonnonvarakeskus, Helsinki 2017.

Määttä, Tapio:

– Soft Law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede Jurisprudentia XXXVIII 2005, s. 341–460.

– Metodinen pluralismi oikeustieteessä - ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät. Edilex 2015/45.

Nordberg, Eero Henrik:

- Maatalouden ympäristövastuu. Tutkimus erityisesti peltoviljelyyn oikeudellisesta ympäristövastuusta ja sitä ohjaavasta oikeussäännöistä ja periaatteista. Helsinki 2009.
 - Ympäristöoikeuden ja maatalousoikeuden suhde. Ympäristöjuridiikka 1/2010 s. 42–81.
- Oinonen, Soile - Hyytiäinen, Kari – Ahlvik, Lassi – Laamanen, Maria – Lehtoranta, Virpi – Salojärvi, Joona – Virtanen, Jarno: Cost-Effective Marine Protection - A Pragmatic Approach. PLOS ONE 2016.*
- Ollikainen, Markku: Miksi Itämeri rehevöityy? Teoksessa Bäck, Saara – Ollikainen, Markku – Bonsdorff, Erik – Eriksson, Annukka – Hallanaro, Eeva-Liisa – Kuikka, Sakari – Viitasalo, Markku, Walls, Mari: Itämeren tulevaisuus. Gaudeamus, Tampere 2010, s. 64–79.*
- Pappila, Minna: Metsäsertifiointi – itsesääntelyä vai markkinointia? Teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2008, s. 205–261.*
- Pappila, Minna – Halonen, Lea: The Impact of the Water Framework Directive on Diffuse Pollution Control: the Case of Ditch Network Maintenance in Finnish Forests. Nordisk miljörättslig tidskrift 2015:2, s. 77–92.*
- Pitkänen, Heikki – Lehtoranta, Jouni: Voidaanko Itämeri pelastaa hapettamalla? Teoksessa Bäck, Saara – Ollikainen, Markku – Bonsdorff, Erik – Eriksson, Annukka – Hallanaro, Eeva-Liisa – Kuikka, Sakari – Viitasalo, Markku, Walls, Mari: Itämeren tulevaisuus. Gaudeamus, Tampere 2010, s. 240-252.*
- Rosie Cooney - Andrew T.F. Lang: Taking uncertainty seriously: adaptive governance and international trade. European Journal of International Law 2007 18(3), s. 523–551.*
- Similä, Jukka - Kokko, Kai: Oikeudellinen sääntely ja metsäluonnon monimuotoisuus. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja III 2009 s. 69–129.*
- Suvantola, Leila: Huominen ei koskaan kuole – Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteiden ratkaisemisesta. Edita Prima Oy, Helsinki 2006.*
- Tala, Jyrki: Itsesääntely ja yhteissääntely lainsäädännön tukena tai korvaajana. Teoksessa Lasola, Marjukka (toim.): Oikeusolot 2009. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen. OPTL:n tutkimuksia 244. Helsinki 2009, s. 321–346.*
- Tuori, Kaarlo: Oikeudenalarajoitus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota. Lakimies 7-8/2004, s. 1196–1224.*
- Uusitalo, Risto - Ekholm, Petri - Turtola, Eila - Pitkänen, Heikki - Lehtonen, Heikki - Granlund, Kirsti - Bäck, Saara - Puustinen, Markku - Räike, Antti - Lehtoranta, Jouni - Rekolainen, Seppo - Walls, Mari - Kauppila, Pirkko: Maatalous Itämeren rehevöittäjänä. Maa- ja elintarviketalouden julkaisusarja. 2007.*

Utter, Robert: Normativ miljökvalitet: Funktionen av en rättsligt institutionaliserad måttstock beträffande kvaliteten av miljön. 2008.

HELCOM 2013: Summary report on the development of revised Maximum Allowable Inputs (MAI) and updated Country Allocated Reduction Targets (CART) of the Baltic Sea Action Plan.

Hallituksen esitykset

HE 366/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

HE 84/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 120/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

HE 2014/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 177/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista sekä maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain muuttamisesta ja maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Muut virallislähteet

Euroopan komissio 2013a: Commission staff working document accompanying the document REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT on the implementation of Council Directive 91/676/EEC concerning the protection of water against pollution caused by nitrates from agricultural sources based on Member State reports for the period 2008–2011

Euroopan komissio 2013b: Overview of CAP Reform 2014-2020. Agricultural Policy Perspectives Brief, No: 5 / December 2013.

Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosiksi 2016–2021. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus 2015.

Mavi 2015: Maaseutuviraston ajankohtaiskatsaus. Seurantakomitea 17.11.2015. Saatavilla osoitteessa: <http://docplayer.fi/19695244-Maaseutuviraston-ajankohtaiskatsaus-seurantakomitea-17-11-2015.html> [29.9.2017]

MMM 2008: Maatalouden ravinnekuormitus ja sen tehokkaat vähentämistoimenpiteet. Loppuraportti. Työryhmämuistio 2008:9.

Ratkaisujen Suomi - Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Edita Prima 2015.

Saaristomeren valuma-alueen pintavesien vesienhoidon toimenpideohjelma vuosille 2016–2021. Varsinais-Suomen ELY-keskus, 2015.

Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma 2016–2021. Ympäristöministeriön julkaisuja 5/2016.

Valtioneuvoston päätös 3.12.2015: Valtioneuvoston päätös Vuoksen, Kymijoen-Suomenlahden, Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren, Oulujoen-Iijoen, Kemijoen, Tornionjoen sekä Tenon-Näätämöjoen-Paatsjoen vesienhoito-alueiden vesienhoitosuunnitelmista vuosiksi 2016 – 2021, Liite 1: Perustelumuistio.

Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2010. Kotieläintalouden ympäristöohje, Helsinki 2010, Ympäristöministeriön julkaisu.

YmVM 2/2010 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta Itämeren haasteista ja Itämeripolitiikasta (VNS 6/2009 vp.)

Ympäristöministeriö 2014: Muistio 18.12.2014. Valtioneuvoston asetus eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta.

Ympäristöministeriö 2016: Vesienhoidon toimenpiteiden suunnittelu vuosille 2016–2021. Maatalous, turkistuotanto ja happamuuden torjunta. 31.1.2014, päivitetty 31.1.2016. Maataloustiimi.

Oikeuskäytäntö

KHO 2003:40

KHO 17.6.2013 T 2035

C-461/13 *Weser*: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV v Bundesrepublik Deutschland 1.7.2015

C-285/00 Euroopan komissio v Ranskan tasavalta

C-293/97 *Standley*: The Queen v Secretary of State for the Environment, Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: H. A. Standley ym. ja D. G. D. Metson ym.

Internet -lähteet

http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Itameri_ja_merensuojelu [27.9.2017]

1 JOHDANTO

1.1 Ravinnekuormitus Itämeren rehevöittäjänä

Itämeren suojelun kannalta suurin ongelma on rehevöityminen. Rehevöitymisellä tarkoitetaan ravinneaineiden lisääntymistä vesistöissä, joka puolestaan lisää eloperäisen aineen tuotantoa ja vaikuttaa näin merkittävästi levien ja kasvien määrään ja lajistoon. Rehevöitymisen seurauksena meren lajisto muuttuu, mereen muodostuu hapettomia alueita ja haitalliset sinileväkukinnot yleistyvät. Jotkut kasvustot, kuten rakkolevät, kärsivät veden sameutumisesta ja kasvustojen häviämisen seurauksena vaarantuvat useiden kalalajien tärkeät elinympäristöt. Itämerta rehevöittää pääasiassa ihmistoiminnasta peräisin oleva typpi- ja fosforiravinneainekuormitus.¹

Rehevöityminen on Itämeren paitsi eniten haittaa aiheuttava, myös vaikeimmin ratkaistava ongelma. Itämeren valuma-alueella asuu noin 85 miljoonaa ihmistä, ja Itämeri on vuosikymmenien ajan vastaanottanut maataloudesta ja teollisuudesta aiheutuvaa voimakasta ravinnekuormitusta, jonka seurauksena Itämereen on varastoitunut suuri määrä typpeä ja fosforia. Itämeren luontaiset ominaisuudet vaikeuttavat rehevöitymisen ehkäisemistä; kylmässä ja matalassa vesistössä veden vaihtuvuus on hidasta, mikä tekee Itämerestä erityisen haavoittuvaisen.² Itämeri on murtovesiallas, jossa suolainen merivesi makaa pohjalla ja joista mereen tullut vähäsuolaisempi vesi kulkee pitkin merenpintaa. Kun niin kutsuttuja suolapulsseja tulee Tanskan salmen kautta, työntää suolainen vesi tieltään ravinteikkaan alusveden, joka kumpuaa rannikolla pintaa aiheuttaen kiihtynyttä leväkasvua. Itämeren ekologisiin erikoispiirteisiin kuuluu myös ns. sisäinen kuormitus, joka vauhdittaa Itämeren rehevöitymistä entisestään.³ Lisäksi ilmastonmuutoksen

¹ HELCOM 2015, s. 12.

² YmVM 2/2010 vp s. 3-5.

³ Sisäisellä kuormituksella tarkoitetaan tilannetta, jossa pohjasedimentteihin varastoituneet ravinneaineet alkavat vapautua takaisin veteen, kun veden happipitoisuus laskee. Tällöin ekosysteemin rehevöityminen kiihtyy entisestään ja samalla se ruokkii itse itseään. Sisäinen kuormitus on seurausta kauan jatkuneesta ulkoisesta kuormituksesta. Pitkänen – Lehtoranta 2010, s. 242–243.

arvioidaan lisäävään ravinteiden huuhtoutumista lyhempien talvien ja lisääntyneiden sateiden vuoksi.⁴

Itämeren ympärii yhdeksän valtiota ja kaikki valtiot aiheuttavat ravinnepestöjä. Suomen osuus kokonaisfosforikuormasta on noin 10 prosenttia ja typpikuormasta noin 11 prosenttia.⁵ Koko Itämeren kannalta Suomesta tuleva kuormitus ei ole keskeinen, mutta omien rannikkovesiemme tilan kannalta hyvinkin ratkaiseva. Ravinnekuormitusta aiheutuu maataloudesta, metsätaloudesta, haja-asutuksen jätevesistä sekä liikenteestä ilmassa kulkeutuvien pestöjen muodossa. Noin kolme neljäsosaa ravinnekuormituksesta on maalta peräisin olevaa kuormitusta, joka kulkeutuu Itämereen jokien kautta ja suurin osa siitä aiheutuu maataloudesta.⁶ Vaikka väkilannoitteiden käyttö on vähentynyt huomattavasti viimeisen vuosikymmenen aikana, ei vesistöjen ravinnekuormitus ole vähentynyt vastaavasti. Sen sijaan maatalouden osuus kokonaiskuormituksesta on korostunut pistemäisen kuormituksen pienentyessä.⁷

Itämeren huononevasta tilasta on oltu huolissaan jo kauan, ja monenlaisia hankkeita ja työryhmiä sekä kansallisella että EU-tasolla on asetettu seuraamaan ja parantamaan Itämeren tilaa. Suomen nykyinen hallitus on ottanut Itämeren kunnostamisen yhdeksi kärkihankkeeksi.⁸ Hallitusohjelmassa kärkihankerahoitusta kohdennetaan ravinteiden kierrätystä ja Itämeren ja vesien suojelemista tehostaviin toimiin. Tavoitteena on vähentää vesistöihin huuhtoutuvien ravinteiden määrää esimerkiksi ravinteiden talteenottoa kehittämällä. Lukuisista suojelutoimenpiteistä ja kuormitusvähennyksistä huolimatta Itämeren yleisessä ekologisessa tilassa ei ole tapahtunut merkittävää paranemista ja Suomessa maatalouden aiheuttama typpikuorma on pikemminkin kasvanut.⁹ Koko Itämeren alue luokitellaan edelleen hyvää huonommassa tilassa olevaksi.¹⁰ Itämeren rehevöitymistä ei saada kuriin ilman maataloudesta aiheutuvien ravinnepestöjen

⁴ Heiskanen – Hellsten – Vehviläinen – Putkuri 2017, s.3.

⁵ YmVM 2/2010 vp. s. 7.

⁶ MTT 2007, s. 7.

⁷ Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2010 s. 16.

⁸ Ratkaisujen Suomi - Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, s. 24.

⁹ Ollikainen 2010, s. 75.

¹⁰ Ks. ympäristöministeriön internetsivut http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Itameri_ja_merensuojelu [27.9.2017]

vähentämistä. Maatalous on pitkään ollut ja on edelleen suurin tämänhetkinen Itämeren kuormittava toimiala.¹¹

1.2 Tutkimustehtävä ja tutkimuksen rakenne

Vesiensuojelua, sekä sisävesien että meren, ohjaa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettu laki (*vesienhoitolaki*, 1299/2004). Lain keskeisimpiä instrumentteja vesiensuojelun edistämiseksi ovat vesienhoitosuunnitelmat ja merenhoitosuunnitelma ja tässä tutkimuksessa tarkastellaan miten kyseiset suunnitelmat vaikuttavat maataloudesta aiheutuvien ravinnepäästöjen hallinnan ohjaukseen.

Tutkielman tutkimuskohteena on peltoviljelystä aiheutuvan hajakuormituksen vähentämiseen kohdistuva sääntelyjärjestelmä. Tarkastelussa on sääntelyjärjestelmä yleisesti. Sääntelyjärjestelmän käsitteellä tarkoitetaan koko sitä kokonaisuutta, joka muodostuu institutionaalisista rakenteista, käytännöistä, säännöistä ja sääntelyn taustalla olevan pyrkimyksistä.¹² Tutkielman tavoitteena on systematisoida peltoviljelystä aiheutuvien ravinnepäästöjen sääntelyä sekä analysoida lainsäädännön toimivuutta asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tutkielmassa systematisoidaan sekä kansalliset että Euroopan unionin lainsäädäntöön perustuvat vesienhoidon suunnittelujärjestelmän ohjauskeinot, jotka kohdistuvat peltoviljelystä aiheutuvan ravinnekuormituksen hallintaan. Systematisoinnin kautta luodaan kokonaiskuvaus siitä millainen peltoviljelyyn liittyvä vesiensuojelulainsäädäntö on. Yhtenä tutkimuskysymyksenä toimii ”mitä vesiensuojelusääntelyä peltoviljelyyn kohdistuu?”. Nimenomaan peltoviljelystä aiheutuvan ravinnekuormituksen vähentämiseen tähtäävien ohjauskeinojen systematisointia ei ole aiemmin tehty. Tutkielmassa pyritään myös tekemään havaintoja siitä, miten tehokkaasti kyseinen sääntely toteuttaa sille asetettuja tavoitteita. Toinen tutkimuskysymys on siten ”miten sääntely toimii?”. Lainsäädännön toimivuutta analysoidaan lähinnä tarkastelemalla sääntelyjärjestelmän johdonmukaisuutta, vaikuttavuutta sekä peilaamalla sääntelyjärjestelmää vesiensuojelun tavoitteisiin. Lisäksi tutkielmassa haetaan vastausta

¹¹ Ollikainen 2010, s. 73. Maataloudesta aiheutuu noin 52 % mereen kulkeutuvista typpipäästöistä ja 60 % fosforipäästöistä. Muita Itämeren kuormittajia ovat metsätalous, haja-asutuksen jätevesipäästöt, liikenteen laskeuma, teollisuus ja turvetuotanto. Uusitalo ym. 2007, s. 9.

¹² Näkemys on omaksuttu Hoodin, Rothsteinin ja Baldwinin teoksesta *Government of Risk*.

kysymykseen ”miten vesipuitedirektiivi vaikuttaa maataloudesta aiheutuvan ravinnekuormituksen hallinnan ohjaukseen?”

Tutkielman tutkimuskohteena on peltoviljelyä ohjaava vesiensuojelulainsäädäntö ja tutkimuksen voidaan katsoa sijoittuvan sekä maatalousoikeuden että ympäristönsuojeluoikeuden alaan yhtälailla.¹³ Maatalousoikeuteen kohdistuvia tutkimuksia ei ole kovinkaan paljoa.¹⁴ Yhtenä tutkimuksen tiedonintressinä on koota yhteen kaikki peltoviljelyä ohjaava vesiensuojelusäätely ja luoda yleiskatsaus sääntelystä. Tutkimuksen relevanssia voidaan perustella sillä, että kun tiedossa on maataloudesta aiheutuvan ravinnekuormituksen vähentämisen välttämättömyys Itämeren tilan parantamiseksi, on perusteltua saada kokonaiskäsitys monikerroksisesta ja lomittuneesta peltoviljelyyn kohdistuvasta sääntelykehyksestä, jotta voidaan arvioida miten olemassa olevaa sääntelyä voidaan kehittää ravinnekuormituksen vähentämistavoitteiden saavuttamiseksi.

Euroopan unionin vesipolitiikan puitedirektiivi¹⁵, joka luo puitteet vesiensuojelulle, ei suoraan aseta mitään konkreettisia velvoitteita yksityiselle toimijalle ravinnekuormituksen vähentämiseksi.¹⁶ Sen sijaan vesipuitedirektiivissä asetetaan tavoite saavuttaa hyvä tila vesistöissä, ja nykyisen tiedon valossa tähän ei päästä ilman ravinnekuormituksen vähentämistä. Koska vesienhoitosuunnitelmat ovat suojeluinstrumentteja, joilla pyritään saavuttamaan hyvä vesien tila kokonaisvaltaisen lähestymisen avulla, voidaan niitä käyttää lähtökohtana peltoviljelystä aiheutuvan ravinnekuormituksen vähentämiseen tähtäävien ohjauskeinojen systematisoinnissa.

Tutkimuksen rakenne on seuraava. Ensiksi esitellään tutkimuksen metodi sekä teoreettinen viitekehys, jonka valossa tutkimus tehdään. Kolmannessa luvussa selvitetään ne tavoitteet, joihin lainsäädännöllä pyritään ja neljännessä luvussa luodaan yleiskatsaus ohjauskeinoihin, joilla tavoitteisiin pyritään. Viidennessä luvussa esitetään systematisointi vesiensuojelusuunnitelmiin sisältyvistä ohjauskeinoista. Kuudennessa luvussa

¹³ Ks. maatalousoikeuden ja ympäristöoikeuden suhteesta Nordberg 2010.

¹⁴ Lähinnä voidaan mainita Nordbergin väitöskirja vuodelta 2009, joka on laaja kuvaus maatalouden ympäristövastuusta.

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista, EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1-73.

¹⁶ Välillisiä vaikutuksia yksityiselle aiheutuu kuitenkin viranomaisten velvollisuudesta ottaa huomioon vesienhoitosuunnitelmat. Vesienhoitosuunnitelmien sitovuutta tarkastellaan enemmän kappaleessa 5.2. Ks. myös Belinskij – Paloniitty 2015.

analysoidaan sääntelyjärjestelmän toimivuutta. Viimeisessä luvussa esitellään johtopäätökset.

2 TUTKIMUKSEN METODI JA TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2.1 Tutkimuksen metodi ja raja

Tutkimuksen tarkoituksena on systematisoida peltoviljelystä aiheutuvan ravinnekuormituksen sääntelyä. Systematisoinnilla tarkoitetaan säädösten tai säännösten välisten yhteyksien ja suhteiden jäsentämistä.¹⁷ Tutkimuksessa tarkastellaan peltoviljelystä aiheutuvan ravinnekuormituksen sääntelyä systematisoivan lainopillisen tarkastelun metodia hyödyntäen. Vaikkakin systematisointi lainopin teoreettisena ulottuvuutena on voimassa olevan oikeuden tarkastelua sisältäpäin, on tutkimuksessa osittain omaksuttu ns. ulkoinen lähestymisnäkökulma, joka palvelee muita kuin lain soveltajia. Ulkoisella näkökulmalla tarkoitan, että lainsäädäntöä ei lähestytä tulkintaongelmien kautta, vaan kyse on sääntelyn jäsentämisestä sekä sen tehokkuuden arvioinnista, jolloin tutkimus voisi palvella esimerkiksi lainsäätäjää taikka politiikan tavoitteita.¹⁸

Systematisointitoiminnalla tuotetaan normikokonaisuuden yleiskatsauksellisuutta. Peltoviljelyä ohjaa monenlaiset ja monen tasoiset säännökset, jotka kohdistuvat moniin eri toimintoihin ja toteuttavat useita eri tavoitteita, kuten ruoantuotannon varmuutta, elintarvikkeiden turvallisuutta, maaperän suojelua sekä vesien suojelua. Systematisoinnin avulla voidaan normikokonaisuudesta nostaa esiin säännökset, jotka kohdistuvat yksilöityyn toimintaan ja jotka toteuttavat yksilöityä tavoitetta, ja näin luoda uusi systeemi, jota voidaan hyödyntää esimerkiksi lainsäädäntöä kehitettäessä.

Yhtenä tutkimuksen tavoitteena voidaankin nähdä pyrkimys tuottaa argumentteja ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen valinnan perusteeksi. Lainsäädännön vaikuttavuutta käsitellään arviointitutkimuksen keinoin tarkastelemalla relevantin sääntelyn toimintalogiikkaa ja ennen kaikkea sen potentiaalia täyttää lainsäädännön tarkoitus, eli

¹⁷ Määttä 2015, s. 20 ja Kolehmainen 2015, s. 18.

¹⁸ Ks. lainopin sisäisestä näkökulmasta Hirvonen s. 26 ja teoreettisesta lainopista ympäristöoikeudessa Määttä 2015, s. 26–27.

tässä vesistöjen suojele. Arviointi kohdistuu sääntelyn koherenssin arvioimiseen sekä sääntelyn analysointiin.¹⁹ Tutkimuksen tiedonintressit ovat pitkälti arviointitutkimuksellisiin tutkimuskysymyksiin perustuvia ja tutkimuksen menetelmänä toimii lainopin ja arviointi- ja sääntelykeinotutkimuksen yhdistelmä, jota voi kutsua oikeustieteelliseksi sääntelytutkimukseksi.²⁰

Systematisoinnin lähtökohtana on vesienhoidon suunnittelujärjestelmä. Tutkielmassa luodaan katsaus niihin säännöksiin ja toimenpiteisiin, jotka ohjaavat peltoviljelyä hyödyntämällä vesienhoidon suunnittelujärjestelmää ja sen käsitteitä. Vesienhoidon suunnittelujärjestelmä soveltuu hyvin tarkastelun lähtökohdaksi koska se perustuu vesipolitiikan puitedirektiiviin, joka on EU:n pääasiallinen vesiensuojelua edistävä direktiivi ja jolla on pyritty yhtenäistämään ja luomaan puitteet kokonaisvaltaiselle vesiensuojelulle.

Tämän tutkimuksen tarkoitusperien palvelemiseksi ja lainopillisen tutkimusmetodin mukaisesti tässä tutkimuksessa sääntelyllä tarkoitetaan kaikkia tietyn politiikkatavoitteen (tässä peltoviljelystä aiheutuvan ravinnekuormituksen vähentäminen) toteuttamiseen tähtääviä toimenpiteitä.²¹ Sääntelyn käsitettä käytetään laajassa merkityksessä. Näin ollen sääntelyyn kuuluu muun muassa kansallinen ja Euroopan unionin lainsäädäntö, maatalouden ympäristökorvausjärjestelmän ehdot, vesienhoitosuunnitelmat ja merenhoitosuunnitelma toimenpideohjelmineen, kuntien ympäristönsuojelumääräykset ja valtion suuntaviivoja asettavat periaatepäätökset. Kaikkea sääntelyä ei luonnollisestikaan voida ottaa yksityiskohtaiseen tarkasteluun, mutta systematisoinnissa otetaan huomioon sääntelyä eri kansallisen oikeuden tasoilta sekä EU-oikeus, siinä määrin kuin se on sääntelyn taustalla.

Tutkielmassa tarkastellaan peltoviljelyn sääntelyä vesiensuojelun näkökulmasta. Maatalouteen kuuluvien eläinsuojien aiheuttaman ympäristökuormituksen sääntely rajataan tutkimuksen ulkopuolelle koska isommille eläinsuojille vaaditaan ympäristölupa (luvanvaraisuuden rajoista säädetään ympäristönsuojeluasetuksen 713/2014 1.1§:ssä) ja tämän vuoksi eläinsuojista aiheutuvan ravinnekuormituksen hallinta on luonteeltaan hyvin

¹⁹ Vaikuttavuuden tutkimisesta ks. Similä ja Kokko 2009, s. 79–80 ja Kokko 2009, s. 61–62.

²⁰ Työn tiedonintressinä on enemmän ”millä keinoin ja kuinka toimivasti” -tyyppiset kysymyksiä vastaukset kuin tulkintasuositusten tuottaminen, joten tutkimus sijoittuu kuitenkin enemmän arviointi- ja sääntelykeinotutkimuksen alalle kuin lainopillisen tutkimuksen alalle.

²¹ Ks. Similä - Kokko 2009, s. 76.

toisenlaista. Samasta syystä myös teollisuuspäästädirektiivi²², joka sisältää toimenpiteitä maatalouden ammoniakkipäästöjen vähentämiseksi, jätetään tarkastelun ulkopuolelle. Tarkoituksena on systematisoida peltoviljelyn vesistöille haittaa aiheuttavan kuormituksen sääntely, joten peltoviljelyyn kytkeytyvään muuhun suojeluun, esimerkiksi maaperän- sekä maisemansuojeluun, liittyvää sääntelyä ei oteta lähempään tarkasteluun.

Koska tutkielman innoittajana on saaristovesien suojelu, on tarkastelun keskiössä sekä sisävesiin että mereen kulkeutuvan ravinnekuormituksen sääntely.²³ Pohjavesiä koskeva sääntely rajataan kokonaisuudessaan tutkimuksen ulkopuolelle. Lähdeaineistona käytetään Euroopan unionin sekä kansallisen lainsäädännön lisäksi vesienhoitosuunnitelmia ja toimenpideohjelmia, merenhoitosuunnitelmaa ja toimenpideohjelmaa, ministeriöiden raportteja, ympäristöhallinnon oppaita sekä aiheesta kirjoitettua oikeuskirjallisuutta.

2.2 Teorettinen viitekehys

2.2.1 Vesiensuojelusääntelyn kehittymisestä ja ravinnekuormituksen hallinnan asettumisesta ympäristönsuojelulainsäädäntöön

Vesi on ollut Suomessa erityisen tärkeä luonnonvara ja vesienkäyttöä on säännelty jo keskiaikaisissa maakuntalaeissa.²⁴ Laajassa merkityksessä vesioikeuteen sisältyy vesienkäytön ohjaus (vesilain säännökset), vesialueiden omistus (kiinteistöoikeus) ja kalavarojen hyödyntämisen sääntely. Vesilaki (vanha vesilaki 264/1961) oli ensimmäinen merkittävä ympäristönsuojelullinen säännösjärjestelmä, josta otettiin vaikutteita varsinaista ympäristönsuojeluoikeuden alaa rakentaessa.²⁵ Ympäristönsuojelulain uudistuksessa vuonna 2000²⁶, vesiensuojelusääntely siirrettiin vesilaista ympäristönsuojelulakiin ja vesilain soveltamisalaan jäivät ns. vesitalousasiat. Vesilaki (587/2011) sisältää kuitenkin edelleen säännökset koskien ruoppaamisesta ja pengertämisestä aiheutuvaa pilaamista,

²² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen), EUVL 17.12.2010 L 334, s. 17–119.

²³ Sisävesiin luetaan järvet, joet ja rannikkovedet.

²⁴ Hollo, 2009, s. 319.

²⁵ Hollo, 2009, s. 320.

²⁶ Vanha ympäristönsuojelulaki 86/2000.

joten vesioikeus ei edelleenkään ole ympäristönsuojelusta täysin erillinen oikeudenala. Vesiensuojelun keskeisin sääntely kuuluu kuitenkin ympäristönsuojeluoikeuden alaan.

Ympäristön pilaantuminen on normatiivinen käsite ja ympäristönsuojelu on käytännössä pilaamisen torjuntaa.²⁷ Ympäristönsuojelulaissa (YSL, 527/2014) ympäristön pilaantuminen on 5 §:ssä määritelty sellaiseksi päästöksi ”jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa: a) terveyshaittaa; b) haittaa luonnolle ja sen toiminnoille; c) luonnonvarojen käyttämisen estymistä tai melkoista vaikeutumista; d) ympäristön yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentymistä; e) ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä; f) vahinkoa tai haittaa omaisuudelle taikka sen käytölle; tai g) muu näihin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus.”²⁸ Pilaantumisessa on kolme elementtiä: aineen tai energia päästäminen, sen aiheuttama ympäristömuutos ja muutoksesta aiheutuva haitallinen seuraus.²⁹ Pilaantuminen voi aiheutua päästöistä yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa tai yhteisvaikutusten seurauksena. Ravinnekuormituksenkin aiheuttama muutos vesistöissä on katsottava ympäristönsuojelulaissa tarkoitetuksi pilaantumiseksi. Neuvoston direktiivissä 91/676/ETY, annettu 12 päivänä joulukuuta 1991, vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta (nitraattidirektiivi) pilaantumisella tarkoitetaan ”sellaista maatalouslähteistä peräisin olevien typpi-yhdisteiden päästämistä suoraan tai epäsuorasti vesiympäristöön, jonka seuraukset aiheuttavat vaaraa ihmisten terveydelle, haittaa eläville luonnonvaroille ja vesiekosysteemille, vahinkoa virkistyskäytölle, tai haittaavat muita veden oikeutettuja käyttäjiä”.³⁰ Vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskevassa yleissopimuksessa (ns. Itämerisopimus; SopS 2/2000) tarkoitetaan pilaantumisella ”suoraan tai välillisesti ihmisen toimesta tapahtuvaa sellaisten aineiden tai energian johtamista mereen, jokisuut mukaan luettuina, jotka saattavat vaarantaa ihmisten terveyttä, vahingoittaa elollisia luonnonvaroja ja merellisiä ekosysteemejä, estää oikeutettua meren käyttöä, mukaan luettuna kalastus, huonontaa meriveden käyttöominaisuuksia sekä virkistysarvoja”.³¹

²⁷ Ks. esim. Kuusiniemi (toim.), Leinonen, Marttinen, Salila, Seppälä ja Siitari 2015, s.1-6.

²⁸ YSL 5.1 § 2 kohta.

²⁹ Kuusiniemi (toim.), Leinonen, Marttinen, Salila, Seppälä ja Siitari 2015, s. 4.

³⁰ Neuvoston direktiivi 91/676/ETY 2 artikla j) kohta.

³¹ SopS 2/2000 2 artikla 1 kohta.

Laajin pilaantumisen määritelmä on ympäristönsuojelulaissa, mikä on sinänsä luonnollista YSL:n kattaessa monenlaista ympäristönsuojelua. Yhteistä eri määritelmille on, että niillä tarkoitetaan ihmistoiminnasta peräisin olevien aineiden aiheuttamaa vahinkoa muun muassa veden ekosysteemille. Ympäristönsuojelu, eli ympäristöpilaantumisen torjunta perustuu pitkälti viranomaisten myöntämiin hallinnollisiin lupiin ja niiden kautta annettaviin määräyksiin. Luvan yhteydessä annettavilla määräyksillä pyritään ennalta ehkäisemään ympäristön pilaantumista. Tämä toimii hyvin pistekuormitusta johtuvan pilaantumisen estämiseksi, mutta ennakkovalvonnalla on vaikea puuttua hajakuormituksesta aiheutuviin ympäristöongelmiin.³²

Vesiensuojelussa on kyse vesien pilaantumisen torjumisesta. Myös peltoviljelystä vesiin kulkeutuva ravinnekuormitus täyttää pilaantumisen määritelmän, mutta on huomattava, että pilaantumisen määritelmä ei sinänsä sisällä yleistä kieltoa aiheuttaa pilaantumista, vaan kuten ympäristönsuojelu myös vesiensuojelu pohjautuu sallitun pilaantumisen tason määrittelemiselle. Luvanvaraisuuteen perustuvan vesiensuojelun toimintalogiikka pohjautuu pitkälti *resipienttiperiaatteelle*.³³ Resipientillä tarkoitetaan sitä vesimuodostumaa, johon vaikutus kohdistuu³⁴ ja periaatteen ydin on se, että luvan myöntämisedellytykset perustuvat kyseiseen vesimuodostumaan kohdistuvaan vaikutukseen, eikä muodollisiin luokitusperusteisiin. Kyse on eräänlaisesta toleranssiajattelusta; miten paljon vesistö sietää kyseessä olevaa toimintaa, joka aiheuttaa muutoksia veden laatuun. Kaikki haittaa aiheuttava toiminta ei kuitenkaan ole luvanvaraista. Peltoviljely ei ole luvanvaraista toimintaa, jolloin siitä aiheutuvan ravinnekuormituksen hallinnoinnissa ei aktualisoidu yllämainittu lupaprosessien mukainen harkinta vesistön toleranssista.

Euroopan yhteisön vesipolitiikan puitedirektiiviin pohjautuva vesienhoitolaki taasen perustuu suunnittelulle. Sen tavoitteena ei ole ainoastaan torjua pilaantumista, vaan sen säännöksillä pyritään myös parantamaan huonossa tilassa olevat vedet. Erillisen sääntelyjärjestelmän muodostavat vielä vesilain säännökset, joilla hallitaan vesirakentamisesta aiheutuvaa pilaantumista.

³² HE 84/1999 vp. s. 6.

³³ Resipienttiperiaatteesta myös kappaleessa 6.3.

³⁴ Kuusiniemi ym. 2013, s. 94–95.

EU-tasolla vesipolitiikan puitteista annettu neuvoston direktiivi 2000/60/EY yhdistää sekä vesiensuojelullisen että vesienkäyttöön liittyvät näkökulmat. Aiemmin Euroopan unionin vesiensuojelusääntely koostui lähinnä vesiin kohdistuvien päästöjen rajoittamista koskevasta ympäristönsuojeluoikeudellisesta sääntelystä, mutta vesipolitiikan puitedirektiivissä vesiympäristön ohjauskeinot kootaan yhteen. Tällainen yhdistynyt lähestymistapa, jossa kokonaisuuden tarkkailu on merkittävässä roolissa ilmentää myös modernin ympäristönsuojelun eetosta.

Eri lähteistä aiheutuvia päästöjä säännellään pääsääntöisesti sektorikohtaisesti. Maataloudesta aiheutuvien ravinnepäästöjen hallinnointi voidaan katsoa osittain osaksi maatalousoikeutta ja toisaalta osaksi ympäristöoikeutta. Maatalouden tukijärjestelmät ovat osa maatalousoikeutta, mutta niiden kautta toteutettavat ympäristönsuojelulliset tavoitteet ovat osa ympäristöoikeutta. Maanviljelyssä maaperän hyödyntäminen on tuotannossa välttämätöntä, joten kyse on myös luonnonvarojen hyödyntämisestä, jota säännellään ympäristöoikeuteen kuuluvalla luonnonvaraoikeuden alalla.³⁵

Kuten edellä mainittu, ravinnekuormitus vaikuttaa vesikasvien ja levien tuotantoon ja aiheuttaa vesistöjen rehevöitymistä. Haittojen sekä niiden vähentämis- ja ehkäisemismahdollisuuksien määrittämiseksi on tärkeää tunnistaa kuormituksen lähteet. Ympäristölle haitallista kuormitusta aiheuttavat lähteet on tapana jakaa pistelähteisiin ja hajalähteisiin. Hajakuormituksen käsitteen avaaminen on tarpeellista, jotta voidaan ymmärtää sääntelyn kohteena olevan ravinnekuormituksen luonne. Hajakuormituksella tarkoitetaan hajanaisista lähteistä peräisin olevaa ympäristöön leviävää kuormitusta, joka syntyy laajoilla maa-alueilla tapahtuvan toiminnan seurauksena.³⁶ Vastakohtana ja määritelmää avaavana esimerkkinä on pistekuormitus, jolla tarkoitetaan pistelähteistä peräisin olevia päästöjä, esimerkiksi teollisuuslaitoksen, jätevedenpuhdistamon tai kalankasvatuslaitoksen päästöjä. Pistekuormitus on helposti paikannettavissa yhteen lähteeseen, toisin kuin hajakuormitus. Esimerkkejä hajakuormituksen aiheuttajista ovat liikenne, peltoviljely ja haja-asutuksen jätevedet.³⁷ Hajakuormituksen luonteen vuoksi sen seurannan päävastuu on useimmiten viranomaisella, kun taas pistekuormituksen

³⁵ Ks. yleisemmin maatalousoikeuden käsitteestä ja sen suhteesta ympäristöoikeuteen Nordberg 2010.

³⁶ Halonen 2015, s. 1.

³⁷ Kuusiniemi ym. 2013, s. 107.

seurantavastuu on toiminnanharjoittajalla, jolle tarkkailuvelvoite syntyy ympäristönsuojelulain, vesilain tai ympäristölupamääräysten nojalla.

Tässä tutkimuksessa tutkimuskohteena on peltoviljelystä aiheutuvan vesistöille ja niissä esiintyville luonnon toiminnoille haittaa aiheuttavien typpi- ja fosforipäästöjen sääntely. Käsitteellä ravinnekuormitus tarkoitetaan edellä mainittuja päästöjä. Pistekuormitusta voidaan tarkkailla ja sen päästöihin voidaan puuttua tehokkaammin ympäristöoikeuden perinteisen keinoin, kuten lupamenettelyn kautta, kun taas hajakuormituksen tarkkaileminen ja sääntely on haastavampaa.

Pistekuormitusta on onnistuttu vähentämään olennaisesti teollisuuden tuotannon kasvusta huolimatta.³⁸ Teollisuudesta kulkeutuvien ravinnepäästöjen vähenemiseen ovat vaikuttaneet parannukset teollisuuden prosesseissa sekä jätevesien puhdistuksen tehostuminen. Samankaltaista päästöjen vähenemistä ei ole tapahtunut hajakuormituksen osalta, ja pistekuormituksen vähentyessä hajakuormituksen suhteellinen merkitys on lisääntynyt.³⁹

Maataloutta koskeva sääntely jakautuu yhtäältä maataloustuotannon sääntelyyn sekä tukemiseen ja toisaalta ympäristönsuojelusääntelyyn. Puhtaasti ympäristönsuojelullista suoraan maatalouteen kohdistuvaa toiminnanharjoittajaa suoraan velvoittavaa lainsäädäntöä on erittäin vähän.⁴⁰ EU tasolla on annettu kaksi suoraan maataloustoimintaan kohdistuvaa ympäristönsuojeludirektiiviä, joista toinen koskee vesiensuojelua.⁴¹ Nitraattidirektiivi, joka on kansallisesti pantu täytäntöön ns. nitraattiasetuksella, on suoraan maataloustoimintaa sääntelevää lainsäädäntöä, mutta muutoin ympäristönsuojelullisia tavoitteita pyritään täyttämään taloudellisilla ja informaatioon perustuvilla ohjauskeinoilla. Lisäksi vesipuitedirektiivi koskee osaltaan myös maataloutta, mutta sen säännökset kohdistuvat vesiensuojelun suunnittelujärjestelmään eikä se itsessään aiheuta velvoitteita maataloustoiminnan toiminnanharjoittajille.

³⁸ Teollisuuden fosfori- ja typpikuormitus alkoi merkittävästi laskea 1980-luvun lopulla. Vuosina 1990–2010 suoraan vesistöjä kuormittavan teollisuuden fosforikuormitus väheni 75 prosenttia ja typpikuormitus 42 prosenttia, HE 214/2013 vp. s. 37.

³⁹ Kuusiniemi ym. 2013, s. 108.

⁴⁰ Nordberg 2010, s. 43.

⁴¹ Nitraattidirektiivi annettiin vesien suojelemiseksi nitraattipäästöiltä. Toinen suoraan maatalouteen kohdistuva direktiivi on puhdistamolietedirektiivi 86/278/EY, joka koskee maaperän suojelemista.

Peltoviljelystä aiheutuvan ravinnekuormituksen vähentämiseen pyrkivä sääntely on monimuotoisesti lomittunutta ja verkottunutta. Sädökset ovat rinnakkaisia ja päällekkäisiä monin kohdin. Samoin kuin muu maataloutta koskeva sääntely, myös ravinnekuormituksen hallinnointi jakautuu sektorikohtaisesti. Suomalaisessa hallinnointijärjestelmässä eri hallinnonalat vastaavat omista sektoreistaan. Maatalouden ravinnekuormituksesta vastaa Maa- ja metsätalousministeriö, mutta vesien tilan arviointi ja vesienhoitosuunnitelmien laadinta ja toimeenpano on kuitenkin ympäristöministeriön vastuulla. Tilanne on toisin sanoen se, että lainsäädännön asettamat tavoitteet ovat ympäristöoikeuden (ja -hallinnon) alalla kun taas niiden toteuttamiseksi tehtävät toimenpiteet ovat pitkälti maatalousoikeuden (ja -hallinnon) alalla.⁴²

2.2.2 Vesipolitiikan puitedirektiivin sääntelylogiikasta lyhyesti

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23. lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (myöhemmin *vesipuitedirektiivi*) on luonteeltaan pitkään tähtäimen vesiensuojelun suunnittelun ja kehittämisen työkalu.⁴³ Direktiivin nojalla luodaan puitteet sisämaan pinta- ja pohjavesien sekä meren rannikkovesien suojelua varten (artikla 1). Jäsenvaltioiden kaikki pinta- ja pohjavedet tulee saattaa tarkastelu-, suunnittelu- ja toimenpideohjelmajärjestelmän piiriin. Tämä tarkoittaa, että kaikkien vesimuodostumien tila on arvioitava ja laadittava alueelliset vesienhoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat, jotta kaikissa yhteisön vesistöissä saavutettaisiin vähintään hyvä tila vuoteen 2015 mennessä.⁴⁴

Ravinnekuormituksen vähentämisen osalta direktiivissä on omaksuttu yhtenäinen lähestymistapa pintavesien piste- ja hajakuormituksen lähteiden käsittelylle (artikla 10). Vesipuitedirektiivi ei kuitenkaan merkitse hajakuormituksen hallinnoinnille suoranaisia lisävaatimuksia. Hajakuormituksen kohdalla vaaditaan ympäristön kannalta parasta käytäntöä yhteisön direktiivien mukaisesti (tärkeimpänä niistä mainituista direktiiveistä on nitraattidirektiivi).

⁴² Maatalousoikeuden määritelmä tai rajat eivät ole yksiselitteisiä, eikä rajanvedon täsmentäminen ole tarkoituksenmukaistakaan. Ks. maatalousoikeuden ja ympäristöoikeuden suhteesta Nordberg 2010.

⁴³ Direktiivin johdanto, kohta 18.

⁴⁴ Direktiivin 4 artikla.

Direktiivin mukaisesti jäsenvaltioiden on tullut muodostaa hallinnolliset vesienhoitopiirit, jotka Suomen kansallisessa lainsäädännössä on nimetty vesienhoitoalueiksi. Direktiivissä asetettujen laatutavoitteiden saavuttamiseksi tarkoitetut toimenpiteet määritetään kullekin vesienhoitoalueelle laadittavissa hoitosuunnitelmissa ja toimenpideohjelmissa. Suomessa on viisi kansallista vesienhoitoaluetta, joissa kussakin on laadittu oma vesienhoitosuunnitelma. Lisäksi Suomella on kaksi kansainvälistä vesienhoitoaluetta.⁴⁵ Ahvenanmaa huolehtii vesienhoitosuunnitelman laatimisesta omalla alueellaan.

Vesipolitiikan puitedirektiivin mukainen vesienhoidon järjestelmä on niin kutsuttua *adaptive management* -sääntelyä⁴⁶. Belinskij ja Paloniitty ovat artikkelissaan "Poikkeaminen vesienhoidon ympäristötavoitteista uuden hankkeen takia" suomentaneet termin *mukautuvaksi hallinnaksi*.⁴⁷ Mukautuvalla hallinnalla tarkoitetaan sääntelyä, joka mukautuu ja vastaa tieteellisen tutkimuksen tuloksiin.⁴⁸ Sen tarkoituksena on luoda sääntelykehys, joka tunnistaa ja pystyy vastaamaan epävarmuuteen ja monimutkaisuuteen, joka liittyy hallinnan kohteeseen – esimerkiksi laaja-alaisiin ekosysteemeihin. Mukautuva hallinnointia voidaan käyttää kohteeseen, jonka tulevasta kehityksestä on epävarmuutta ja sillä luodaan sääntelykehys, joka mukautuu uuteen tietoon ilman, että sääntelyä tarvitsee muuttaa.⁴⁹

Mukautuva hallinta perustuu sykliseen systeemiin ja vesipuitedirektiivin systeemeissä voidaan tunnistaa kuusi eri vaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa määritetään vesimuodostuman tila. Toisessa vaiheessa määritetään tavoitteet ja kolmannessa vaiheessa annetaan ympäristölaatumormit ja toimenpide suunnitelmat, joilla tavoitteeseen pyritään. Neljäs vaihe on toimenpideohjelmien toimeenpaneminen. Viides vaihe on valvonta ja viimeisessä vaiheessa tehdään arvio toimenpiteiden onnistumisesta ja vaikutuksesta.

⁴⁵ Manner-Suomessa on viisi vesienhoitoaluetta: 1) Vuoksen, 2) Kyminjoen – Suomenlahden, 3) Kokemäenjoen – Saaristomeren – Selkämeren, 4) Oulujoen – Iijoen ja 5) Kemijoen alue. Lisäksi Suomella on kansainväliset vesienhoitoalueet Tornionjoen vesistöalueella yhteistyössä Ruotsin kanssa sekä Tenon, Näätämöjoen ja Paatsjoen vesistöalueilla yhteistyössä Norjan kanssa.

⁴⁶ Ks. Holling *Adaptive Environmental Assessment and Management* (1978), joka oli ensimmäisiä adaptive management -järjestelmään kohdistuvia tutkimuksia ja johon edelleen viitataan laajalti.

⁴⁷ Belinskij – Paloniitty 2015, s. 278.

⁴⁸ Cooney - Lang 2007, s. 531

⁴⁹ Jatkuvasta oppimisprosessista mukautuvan hallinnan ominaispiirteenä ks. Cooney ja Lang 2007, s. 534–540.

Viimeisen vaiheen arvion tekemiseksi määritetään vesimuodostuman nykyinen tila, ja sykli alkaa alusta jälleen kun uudet tavoitteet määritetään.⁵⁰

2.2.3 Vesipuitedirektiiviin pohjautuva vesiensuojelu kansallisessa lainsäädännössä

Vesiensuojelun suunnittelu käynnistyy vesien tilan määrittelemisellä. Vesimuodostumien ekologinen tila arvioidaan viisiluokkaisella asteikolla: huono, välttävä, tyydyttävä, hyvä, erinomainen. Luokittelu tehdään biologisia muuttujia arvioimalla. Vesienhoitosuunnitelmien sisällöstä säädetään vesienhoitolaissa. Vesienhoitolain 11 §:n 1 momentin mukaan siihen on sisällytettävä:

- 1) tiedot vesienhoitoalueesta;*
- 2) tiedot vesienhoitoalueella laaditusta vesimuodostumien ominaispiirteiden tarkastelusta, luokittelusta, ympäristötavoitteista sekä muista vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista;*
- 3) suunnitelman muutokset verrattuna aiempiin suunnitelmiin;*
- 4) toteutetut toimenpiteet, toteutetut väliaikaiset lisätoimenpiteet sekä arvio poikkeuksellisten olosuhteiden vaikutuksista;*
- 5) arvio 4 luvussa tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamisesta ja selvitys vaihtoehtojen valinnasta;*
- 6) selvitys valmistelun aikana esitetyistä kannanotoista ja valtioiden välisistä neuvotteluista sekä siitä, miten ne ovat vaikuttaneet suunnitelman sisältöön ja vaihtoehtojen valintaan.*

Vesienhoitosuunnitelma on kokonaisuus, joka koostuu vesien tilan arvioinnista ja toimenpideosassa määritetyistä ohjauskeinoista, joilla tilatavoitteisiin pyritään.⁵¹ Toimenpideohjelmassa puolestaan esitetään aluekohtaisesti ne toimenpiteet, joilla

⁵⁰ Mukautuvan hallinnan sykleistä esimerkiksi Michanek - Zetterberg, 2012, s. 178.

⁵¹ Ks. HE 120/2004 vp. s. 44–46.

saavutetaan ympäristötavoitteet.⁵² Toimenpideohjelmassa määritettävissä toimenpiteissä otetaan huomioon taloudelliset selvitykset, jotka on tehty suunnitteluvaiheessa.⁵³ Toimenpideohjelma käsitellään samassa yhteydessä ja vesienhoitosuunnitelmaan sisällytetään tiivistelmä toimenpiteistä.

Valtioneuvosto hyväksyy ELY-keskusten laatimat alueelliset vesienhoitosuunnitelmat. Vesienhoitosuunnitelmat eivät sisällä toiminnanharjoittajia koskevia velvoitteita, vaan ne annetaan muussa lainsäädännössä. Vesienhoitosuunnitelmat ovat kuitenkin keskeisin väline vesipuitedirektiivin implementoinnissa, mitä ilmentää myös vesienhoitolain 21 §, jossa säädetään ympäristötavoitteiden sisällyttämisestä vesienhoitosuunnitelmiin. Ne eivät ole velvoittavuudeltaan lain taseisia, mutta saavat legitimeettivahvistusta yhtäältä lakiin perustuvasta tarkoituksesta ja toisaalta siitä, että valtioneuvosto hyväksyy suunnitelmat.

3 LAINSÄÄTÄJÄN TAVOITTEET

3.1 Vesienhoidon tavoitteet ravinnekuormituksen ja rehevöitymisen vähentämisen osalta

Vesipuitedirektiivin 4 artiklassa on asetettu ympäristötavoitteena vesimuodostumien 'hyvän tilan' saavuttaminen sekä niiden heikkenemisen estäminen vuoteen 2015 mennessä. Hyvän tilan, kuten myös muiden tilaluokitusten, sisältö täsmennetään vesipuitedirektiivin liitteessä V. Hyvän tilan tavoite kattaa sekä hyvän ekologisen tilan että hyvän kemiallisen tilan. Tämän tutkimuksen kohdistuessa ravinnekuormituksen sääntelyn arviointiin ja ravinnekuormituksen vaikuttaessa vesistöjen ekologiseen tilaan, arvioinnin kohteena ovat säännökset, jotka vaikuttavat ekologiseen tilaan.⁵⁴

⁵² Toimenpideohjelma voidaan tehdä vesistökohtaisesti taikka valuma-aluekohtaisesti. Eri valuma-alueita koskevat toimenpiteet voidaan myös esittää samassa yhdessä ohjelmassa. Vesienhoitosuunnitelmat sen sijaan tehdään vesienhoitoaluekohtaisesti.

⁵³ Ks. HE 120/2004 vp. s. 45–46.

⁵⁴ Näin ollen tässä tutkimuksessa ei myöskään oteta sääntelyä kohdistuen esimerkiksi kasviensuojeluaineiden käyttöön.

Kansallisessa lainsäädännössä ympäristötavoitteet asetetaan vesienhoitosuunnitelmissa.⁵⁵ Ympäristötavoitteiden määräaika voidaan tiettyjen ehtojen täytyessä pidentää enintään kahdella suunnitelmakaudella, eli vuoteen 2021 tai vuoteen 2027 asti. Edellytyksenä määrääjän pidentämiselle on, että 1) vesimuodostuman tilan parantaminen vesienhoitosuunnitelmakauden aikana on teknisesti tai taloudellisesti kohtuutonta tai luonnonolosuhteiden vuoksi ylivoimaista; ja 2) vesimuodostuman tila ei edelleen huonone (vesienhoitolaki 25 §).

Ympäristötavoite on yleiskielellisestä ilmaisusta huolimatta erittäin keskeinen käsite vesienhoidossa. Sen kautta asetetaan se suojelun taso, joka vesienhoitosuunnitelmilla sekä toimenpiteillä on saavutettava.⁵⁶ Lain tavoite on usein yleisluontoisesti muotoiltu lain ensimmäisessä pykälässä. Sellainen säännös ei itsessään aseta velvoitteita tai oikeuksia, mutta sillä on tulkintavaikutusta koska se ilmentää lainsäätäjän tavoitteen ja määrittää ne linssit, joiden läpi kyseistä lainsäädäntöä tarkastellaan. Vesienhoidon osalta tavoite on muotoiltu harvinaisen selkeästi ja koska sääntelyjärjestelmä sisältää vesistön tilan monitoroinnin, on tavoitteen saavuttamisen arviointi melko yksioikoista. Vesipuitedirektiivin laatutavoitteet sisältävät toisaalta tavoitteen saavuttaa hyvä tila vesistöissä ja toisaalta laadun heikentämiskiellon. Pelkästään tavoitteen saavuttamisen toteutumisen taikka toteutumatta jäämisen toteaminen ei kuitenkaan tässä tapauksessa ole mielekästä.

Edeltävässä luvussa kuvailtuun mukautuvaan hallinnointiin liittyvä epävarmuus ja siihen kuuluva kokeilu, oppiminen ja kehittyminen ovat haasteellinen yhdistelmä säännösten täsmällisen tulkinnan kannalta. Vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden oikeudellisesta sitovuudesta vallitsikin aiemmin hieman epäselvä oikeustila. Epäselvyys koski lähinnä sitä, ovatko direktiivissä asetetut tavoitteet jäsenvaltioita sitovia vai asettaako direktiivi vain toimenpiteitä koskevan vähimmäisvaatimustason. Heinäkuussa 2015 EUTI tarkensi

⁵⁵ Vesienhoitolain 21 §:ssä säädetään, että vesienhoitosuunnitelmien ympäristötavoitteena tulee olla vesien hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2015 mennessä. Ks. Kauppila 2014a s. 63–64, jonka mukaan implementointi saattaa olla riittämätöntä EU-oikeuden valossa, koska tavoitteita ei ole asetettu lain tasolla.

⁵⁶ Ympäristötavoite tulee erottaa käsitteestä *ympäristölaatutavoite*, joka on yleisellä tasolla kuvailtu haluttu tila, jonka takana taustalla on päämäärä, joka halutaan saavuttaa, esimerkiksi terve vesistö. Ympäristölaatunormit puolestaan tarkentavat ympäristölaatutavoitetta. (Michanek - Zetterberg, 2012 s. 44–45.) Laatunormilla asetetaan eriteltyt vaatimukset, jotka tulee täyttää tiettyyn ajankohtaan mennessä. YSL 5 §:n 1 momentin 6 kohdassa ympäristölaatuvaatimus määritellään "Euroopan unionin lainsäädännössä tai kansallisesti säädetyksi yksilöidyksi ympäristön tilan vähimmäisvaatimukseksi". Vesipuitedirektiivissä ympäristölaatuunormi määritellään tiettyjen pilaavien aineiden pitoisuuksiksi, joita ei saa ylittää. (2 artikla 35 kohta)

oikeustilaa antamassaan ennakkoratkaisussa asiassa C-461/13 (*Weser*) ja katsoi, että tavoite hyvän ekologisen tilan saavuttamisesta vuoteen 2015 mennessä on jäsenvaltioita sitova. Direktiivin mukaisesti tarvittavat toimenpiteet on pantava toimeen kaikkien pintavesimuodostumien tilan huononemisen estämiseksi.⁵⁷ Tapauksen valossa voidaan todeta, että direktiivi ei ainoastaan aseta vaatimusta toimenpiteiden määrittämiselle, vaan myös tavoitteen saavuttamiselle.⁵⁸ Nordberg on käyttänyt tästä velvollisuudesta termiä ”toimenpidevelvollisuus”.⁵⁹ Samassa ennakkoratkaisussa unionin tuomioistuin vahvisti lisäksi, että yhdenkin barometrin heikkeneminen tarkoittaa vesimuodostuman tilan heikkenemistä, ja tällöin kansallisella viranomaisella on velvollisuus estää veden tilan heikkeneminen, mikä myös ilmentää toimenpidevelvollisuuden merkitystä.

On selkeää, että ympäristöoikeus on läheisessä suhteessa luonnontieteisiin, ja tämä havainnollistuu erityisesti tarkasteltaessa ympäristölaatunormeihin liittyviä kysymyksiä. Keskeisenä edellytyksenä direktiivin tehokkuudelle on vesien tilan määrittäminen erilaisin kemiallisin ja luonnontieteellisin mittarein. Ympäristölaatunormin muodostamiseksi tarvitaan luonnontieteellistä faktaa ja argumentointia, johon juridinen tieto ja argumentaatio eivät pysty.⁶⁰ Ympäristölaatutavoitteet ja ympäristölaatunormit kuvaavat ympäristön tilaa tietyllä maantieteellisellä alueella. Ympäristölaatutavoite kuvaa toivottua tilaa. Ympäristölaatunormi puolestaan tarkentaa ympäristölaatutavoitetta asettamalla esimerkiksi tietyn raja-arvon, jota ei saa ylittää. Normatiivinen ympäristölaatu voidaan määritellä olosuhteeksi, joka on kuvaus ympäristössä tapahtuvasta vaikutteesta ja ympäristölaatunormilla säädetään siitä vaikutuksesta, joka kyseisellä olosuhteen muutoksella on.⁶¹

Ympäristölaatunormit voidaan jakaa oikeudellisesti velvoittaviin raja-arvoihin ja suuntaa-antaviin ympäristölaatunormeihin. Valtioneuvosto on asettanut ympäristötavoitteet hyväksymällä vesienhoitosuunnitelmat. Vesienhoitolain 28 §:ssä säädetään, että vesienhoitosuunnitelmat tulee ottaa huomioon viranomaistoiminnassa, ja sanamuodon perusteella vesienhoitosuunnitelmissa määritettyjä ympäristötavoitteita voisi kuvailla suuntaa-antaviksi. Myös kyseisen lain esitöissä korostetaan vesienhoitolain luonnetta

⁵⁷ 4.1 artikla kohta a) alakohhta i sekä poikkeukset toimenpidevelvollisuudesta kohdat 6 ja 7.

⁵⁸ Ks. myös Belinskij – Paloniitty 2015, s. 299–302.

⁵⁹ Nordberg 2009, s. 278.

⁶⁰ Utter 2008, s. 46.

⁶¹ Michanek - Zetterberg 2012, s. 45.

suunnittelujärjestelmää koskevana peruslakina, jolla ei luoda suoraan yksityisiä koskevia velvoitteita.⁶² Tämä näkemys on kuitenkin kyseenalaistettu ja jopa kumottu uudemmassa keskustelussa sekä EU-oikeuskäytännön myötä.⁶³ Jotta ympäristönlaadun muutos olisi mahdollista havaita, on jatkuva monitorointi tarpeen. Vesienhoitosuunnitelmien laadinnassa tulee kuuden vuoden välein määritettäväksi vesimuodostumien tila, jotta muutokset havaitaan. Valvonnan tulosten ja mahdollisten toimenpiteiden välillä tulee olla yhteys, jotta valvonnalla olisi merkitystä.

Ympäristölaatusuunnitelman määrittämiseen ja vaikutukseen voi vaikuttaa päästölähteen luonne. Vesipuitelidirektiivissä on kuitenkin omaksuttu yhtenäinen lähestymistapa haja- ja pistelähteistä peräisin olevan kuormituksen osalta.⁶⁴ Omaksuttu lähestymistapa pohjautuu vastaanottavan vesistön (resipientin) sietokyvyn käyttämiseen toimenpiteiden määrittäjänä ja vesien laadun muutosten käyttämiseen valvonnallisena välineenä.⁶⁵

Vesipuitelidirektiivin mukaan ensimmäiset vesienhoitosuunnitelmat tuli laatia ja julkaista viimeistään vuonna 2009.⁶⁶ Näin ollen, jo ensimmäisen suunnittelukauden aikana olisi tullut päästä ympäristötavoitteisiin niiden vesimuodostumien tilassa, joiden osalta ei ollut perusteltua syytä lykätä määräpäivää. Suomen pintavesistä tila-arvio on tehty lähes kaikille (98,5 %) vesienhoidossa mukana oleville vesille.⁶⁷ Vuonna 2015 tehdyn arvion mukaan rannikkovesien pinta-alasta kolme neljänestä oli edelleen alle hyvän ekologisen tilan, jokivesistöistä noin kolmannes ja järvistä kuudesosa.⁶⁸ Meneillään olevan suunnittelukauden vesienhoitosuunnitelmissa hyvän ekologisen tilan saavuttamisen määräajaksi on asetettu vuosi 2021 lähes kaikkien joki- ja järvivesistöjen sekä Perämeren rannikkovesistöjen osalta ja vuosi 2027 eteläisten rannikkovesistöjen osalta.⁶⁹

⁶² HE 120/2004 vp. s. 22. Hallituksen esityksessä esitetään myös, että vesienhoitosuunnitelmat on tarkoitettu huomioonotettaviksi soveltuvilta osin ja, että vesienhoitosuunnitelmien tavoitteet vaikuttaisivat päätöksentekoon, mutta eivät suoranaisesti sitoisi päätöksentekoa. s. 23.

⁶³ Kotimaisesta keskustelusta ks. esim. Belinskij – Paloniitty 2015, Halonen 2015 ja Kauppila 2014a sekä EUTI:n ratkaisu C-461/13.

⁶⁴ Vesipuitelidirektiivi 10 artikla.

⁶⁵ Hollo 2005, s. 3.

⁶⁶ Vesipuitelidirektiivi 13.6 artikla.

⁶⁷ Valtioneuvoston päätös 3.12.2015, Liite 1, s.4.

⁶⁸ Valtioneuvoston päätös 3.12.2015, Liite 1, s. 4.

⁶⁹ Valtioneuvoston päätös 3.12.2015, Liite 1, s. 16.

3.2 Merienhoidon tavoitteet ravinnekuormituksen ja rehevöitymisen vähentämisen osalta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (*meristrategiadirektiivi*)⁷⁰ luo puitteet meriensuojelulle EU:ssa. Meristrategiadirektiivi edellyttää jäsenvaltiot kehittämään kuusivuotisia strategioita, joihin sisällytetään toimenpiteitä, joiden avulla suojellaan meriekosysteemiä ja varmistetaan, että meriin liittyvät taloudelliset toimet toteutetaan kestävän kehityksen mukaisesti. Suomen lainsäädännössä kansallista strategiaa kutsutaan merenhoitosuunnitelmaksi. Suomessa merialueita on yksi ja se kattaa kaikki Suomen merialueet Itämeressä.⁷¹ Merenhoitosuunnitelman merialue on osittain päällekkäinen vesienhoidon piirissä olevien rannikkovesialueiden kanssa.

Merenhoidossa tavoitteena on saavuttaa 'hyvä ympäristön tila' vesistöissä vuoteen 2020 mennessä.⁷² Hyvä ympäristön tila ja sen ominaispiirteet on määritettävä jäsenvaltioissa direktiivin liitteessä I määritettyjen 11 laadullisen kuvaajan perusteella. Laadulliset kuvaajat on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä merenhoidon järjestämisestä annetun asetuksen (980/2011) liitteessä 3. Merenhoidossa tilaluokitus tehdään kahteen luokkaan: 'hyvä' tai 'heikentynyt' sen mukaan onko laadullisten kuvaajien mukainen vesien tila saavutettu vai ei. Näin ollen hyvä meriympäristön tila on saavutettu kun kaikkien laadullisten kuvaajien kuvailema asiantila vallitsee.

Merenhoitosuunnitelmassa tulee asettaa kattavat ympäristötavoitteet meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi kaikissa vesissä. Merenhoidon ympäristötavoitteet asetettiin valtioneuvoston päätöksellä merenhoitosuunnitelma ensimmäisessä osassa.⁷³ Niitä tarkennettiin sittemmin merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelman laatimisen yhteydessä.⁷⁴ Voimassa olevassa kaudelle 2016–2021 laaditussa merenhoitosuunnitelmassa tämän tutkimuksen kannalta relevantti yleinen ympäristötavoite on tavoite ”Rehevöityminen ei haittaa Itämeren ympäristöä”, joka sisältää määrälliset

⁷⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (*meristrategiadirektiivi*), EUVL L 164, 25.6.2008, s. 19–40.

⁷¹ Ahvenanmaa laatii oman suunnitelmansa, joka yhteen sovitetaan ja josta raportoidaan EU:lle yhdessä Suomen merenhoitosuunnitelman kanssa.

⁷² Vesienhoitolaki 26 b §

⁷³ Valtioneuvoston päätös 17.12.2012.

⁷⁴ Tarkennus käsitti sanamuodon tarkentamista ja konkretisointia.

tavoitteet ravinnekuormituksen tasolle.⁷⁵ Rannikkovesien ravinnekuormituksen vähennystarpeiksi on arvioitu 6600 tonnia vuotuisesta typpekuormituksesta ja 440 tonnia vuotuisesta fosforikuormituksesta.⁷⁶

Vesienhoitolain 26e § mahdollistaa merenhoitosuunnitelmissa asetetuista ympäristötavoitteista tai meriympäristön kaikilta osin hyvän tilan saavuttamisesta poikkeamisen yksilöidyssä tapauksessa, jos syynä on: 1) toimi tai toimien puute, joka ei johdu kansallisista toimenpiteistä; 2) luonnon aiheuttama olosuhde; 3) ylivoimaisen esteen aiheuttama olosuhde; tai 4) merivesien fyysisten ominaisuuksien muutokset, jotka johtuvat toimista, joiden perustana on ympäristöön kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia, mukaan lukien rajat ylittävät vaikutukset, merkittävämpi yleinen etu. Lisäksi ympäristötavoitteiden tai meriympäristön hyvän tilan saavuttamisesta annetussa aikataulussa voidaan tapauskohtaisesti poiketa, jos luonnonolot eivät mahdollista merivesien tilan paranemista tässä aikataulussa (vesienhoitolaki 26e § 2 mom.). Ravinnekuormituksen vähentämisen ympäristötavoitteen osalta on otettu käyttöön poikkeus sen perusteella, että luonnonolot eivät mahdollista merivesien tilan paranemista asetetussa aikataulussa.⁷⁷

3.3 Yleisesti välineistä tavoitteiden saavuttamiseksi

Tavoitteeseen pääsemiseksi vesienhoitosuunnitelmissa ja merenhoitosuunnitelmassa määritetään ne toimenpiteet, joiden avulla tavoitteeseen pyritään. Ravinnepäästöt vaikuttavat ekologiseen tilaan aiheuttamalla esimerkiksi rehevöitymistä, joten tämän tutkimuksen kannalta erityisen relevantteja ovat toimenpiteet, jotka kohdistuvat ravinnekuormituksen vähentämiseen ja joilla tähdätään hyvään ekologiseen tilaan.

⁷⁵ Muut merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelmassa asetetut yleiset ympäristötavoitteet ovat ”Haitalliset aineet eivät haittaa meren ekosysteemin toimintaa tai kalan ja riistan käyttöä ihmisravintona”, ”Itämeren kaikkien luontaisten lajien suojelun taso on suotuisa ja niiden pitkäaikainen säilyminen on turvattu”, ”Merenkulku on turvallista ja sillä on mahdollisimman vähän haitallisia ympäristövaikutuksia”, ”Merellisten luonnonvarojen käyttö on kestävä” ja ”Merellisellä aluesuunnittelulla ehkäistään merialueiden käytön ristiriitoja”.

⁷⁶ Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma 2016–2021, s. 113.

⁷⁷ Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma 2016–2021, s. 122.

Toimenpiteet jaotellaan perus-, muu perus- ja täydentäviin toimenpiteisiin.⁷⁸ Merenhoitosuunnitelmassa käytetään jaottelua nykyiset toimenpiteet ja uudet toimenpiteet. Perustoimenpiteitä ovat kaikki EU-lainsäädännön mukaiset toimet. Muita perustoimenpiteitä ovat kansallisen lainsäädännön mukaiset toimet, jotka eivät perustu EU-direktiiveihin. Täydentäviä toimenpiteitä ovat kaikki muut toimet ja ohjaukset. Täydentäviä toimenpiteitä tulee sisällyttää vesienhoitosuunnitelmiin silloin kun perustoimenpiteiden ei katsota riittävän ympäristötavoitteiden saavuttamiseen.⁷⁹ Täydentävät toimenpiteet ovat vapaaehtoisia, mikäli on todennäköistä, että perustoimenpiteillä saavutetaan asetetut ympäristötavoitteet.⁸⁰ Merenhoitosuunnitelmassa nykyiset toimenpiteet kattavat velvoittavan lainsäädännön sekä vesienhoitosuunnitelman mukaiset toimenpiteet, ja uudet toimenpiteet puolestaan ovat niitä toimenpiteitä, jotka on määritetty näiden lisäksi. Toisin sanoen perustoimenpiteet koostuvat muutoinkin velvoittavasta lainsäädännöstä, ja täydentävät toimenpiteet ovat vesienhoitosuunnitelmissa esitettyjä (lisä)toimenpiteitä ja lisäksi merenhoitosuunnitelman uudet toimenpiteet esittävät tarpeen vaatiessa toimia vielä lisää.

Voimassaolevissa vesienhoitosuunnitelmissa sekä merenhoitosuunnitelmassa todetaan, että perustoimenpiteet eivät ole riittäviä rehevöitymisen vähentämiseksi tavoitellulle tasolle.⁸¹ Maatalouden osalta perustoimenpiteet koostuvat nitraattidirektiiviin perustuvan nitraattiasetuksen soveltamisesta ja EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan kuuluvien täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten soveltamisesta. Merenhoitosuunnitelman nykyiset toimenpiteet koostuvat toimeenpannuista EU-direktiiveistä, kansainvälisistä sopimuksista ja kansallisesta lainsäädännöstä. Ne kuuluvat myös vesienhoidon perustoimenpiteisiin.⁸² Tärkein täydentävä toimenpide on ympäristökorvausjärjestelmä.

Vesienhoitosuunnitelmiin liittyvien toimenpideohjelmien tulee sisältää 11 artiklan 3 kohdassa luetellut ”perustoimenpiteet”. Pilaantumista aiheuttavan hajakuormituksen osalta

⁷⁸ Ensimmäisellä vesienhoitokaudella toimenpiteiden jaottelussa käytettiin käsitteitä ”nykykäytännön mukaiset toimenpiteet” ja ”lisätoimenpiteet”. Toisella suunnittelukaudella siirryttiin käyttämään jaottelua perus-, muu perus- ja täydentävät toimenpiteet, joka on yhteneväinen vesipuitedirektiivin 11 artiklaa täytäntöön panevan vesien- ja merenhoitolain 12 §:n mukaisen nimikkeistön kanssa.

⁷⁹ Vesipuitedirektiivi 11 artikla

⁸⁰ Vesipuitedirektiivi 13.2 ja 13.4 artikla.

⁸¹ Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma 2016-2021, s. 9, Saaristomeren toimenpideohjelma vuosille 2016-2021, s. 128.

⁸² Merenhoitosuunnitelmassa kyseisistä toimenpiteistä käytetään nimitystä ”nykyiset toimenpiteet” ja lisätoimenpiteistä nimitystä uudet toimenpiteet.

on säädettävä toimenpiteistä, joilla ehkäistään pilaavien aineiden pääsy tai vähennetään sitä (11 artikla 3 kohta h alakohta). Toimenpideohjelmia tarkasteltaessa voidaan todeta, etteivät toimenpiteet ole tarkkarajaisia toimenpiteitä sanan yleiskielellisessä merkityksessä, vaan kyse on enemmänkin hankkeista tai painotuksista, joiden pyrkimyksenä on toimia ohjauskeinoina, ja jotka onnistuessaan ohjaavat toimijoiden käyttäytymistä.

Merenhoidon suunnitelmia koskevat omat vesienhoitosuunnitelmista erilliset säännökset. Kuitenkin molempien suunnittelu tulee sovittaa yhteen.⁸³ Koska merenhoitosuunnitelma tehdään vesienhoitosuunnitelmien jälkeen ja vesienhoitosuunnitelman kaikki toimenpiteet luetaan merenhoitosuunnitelman nykyisiksi toimenpiteiksi joiden lisäksi tarvittaessa määritetään uusia toimenpiteitä, voidaan merenhoitosuunnitelma nähdä ikään kuin askel pidemmälle vesienhoitosuunnitelmista.

Seuraavassa luvussa tarkastellaan Saaristomeren valuma-alueen toimenpideohjelman mukaisesti sovellettavia vesienhoidon toimenpiteitä, jotka tähtäävät maataloudesta aiheutuvan ravinnekuormituksen ja rehevöitymisen vähentämiseen. Saaristomeren valuma-alue kuuluu Kokemäen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueeseen.⁸⁴ Ensin tarkasteluun otetaan vesienhoidon ja merenhoidon perustoimenpiteet (luku 4.1) ja sitten niitä täydentävät toimenpiteet sekä merenhoidon uudet toimenpiteet (luku 4.2).

⁸³ Vesienhoitolaki 1 §.

⁸⁴ Saaristomeren valuma-alue on yksi viidestätoista valuma-aluekohtaisesta toimenpideohjelmasta kyseisellä vesienhoito-alueella.

4 PELTOVILJELYSTÄ AIHEUTUVAN RAVINNEKUORMITUKSEN VÄHENTÄMISEEN KOHDISTUVAT VESIENHOITOTOIMENPITEET

4.1 Perustoimenpiteet

4.1.1 Nitraattidirektiivi sekä kansallisen täytäntöönpanon mukaiset toimenpiteet

Vesienhoidon perustoimenpiteistä tärkein on nitraattidirektiivin⁸⁵ velvoitteiden noudattaminen. Nitraattidirektiivi sääntelee maa- ja puutarhataloudesta aiheutuvia typpipäästöjä ja velvoittaa jäsenvaltiot määrittämään pilaantuneet vedet sekä sellaiset vedet, jotka ovat vaarassa pilaantua, ja laatimaan näillä alueilla toteutettavat toimenpideohjelmat. Jäsenvaltiolla on mahdollisuus jättää kyseinen määrittely tekemättä, jos se soveltaa toimenpideohjelmaa koko alueellaan (nitraattidirektiivin 3 artikla). Suomessa on valittu tämä toimintamalli ja näin ollen toimintasuunnitelma ja sen mukaiset säännökset koskevat koko maata ja kaikkia viljelijöitä.

Suomen toimenpideohjelma on annettu asetuksella. Nitraattiasetus uudistettiin vuonna 2015. Voimassaoleva asetus on valtioneuvoston asetus eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta 1250/2014 (myöhemmin *nitraattiasetus*).⁸⁶ Uudistuksella pyrittiin toteuttamaan nitraattidirektiivin velvoitteita paremmin, sekä vastaamaan komissiolta tulleeseen palautteeseen nitraattidirektiivin puutteelliseen täytäntöönpanoon liittyen.⁸⁷ Uudistettu asetus sisältää myös joitakin säännöksiä lannan

⁸⁵ Neuvoston direktiivi, annettu 12 päivänä joulukuuta 1991, vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta (91/676/ETY), EYVL, 31.12.1991, s. 192–198.

⁸⁶ Nitraattidirektiivin säännökset tulivat Suomea sitovaksi heinäkuussa 1994, jo ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin Suomen hyväksyessä neuvoston asetuksen (ETY) 2078/92, annettu 30 päivänä kesäkuuta 1992, ympäristönsuojelun vaatimusten ja maaseutu ympäristön hoidon vaatimusten kanssa sopusointuisista maatalouden tuotantomenetelmistä, johon maatalouden ympäristötukiohjelman perustui. HE 366/1994 vp. s. 2. Kansallinen toimeenpano tapahtui kuitenkin maaliskuussa 1998, jolloin voimaan tuli valtioneuvoston päätös maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta 219/1998, joka annettiin silloisen vesilain nojalla. Vuonna 2000 edellä mainittu päätös korvattiin asetuksella 931/2000, joka annettiin vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000) nojalla. Nykyinen asetus 1250/2014 on annettu voimassaolevan YSL:n 9 ja 10 §:n nojalla.

⁸⁷ Komissio katsoi Suomen kansallisen täytäntöönpanon puutteelliseksi ja Suomi sai virallisen huomautuksen vuonna 2000. Huomautus koski lannan levityksen kieltokauden puuttumista. Asetuksen uudistaminen aloitettiin jo vuonna 2011, mutta valmistelu kesti arvioitua kauemmin ja asetuksesta annettiin lausuntokierroksilla suuri määrä lausuntoja, jotka pyrittiin ottamaan valmistelussa huomioon.

fosforitasoon liittyen, jonka vuoksi myös asetuksen nimeä muutettiin.⁸⁸ Asetusta muutettiin kuitenkin kahdesti jo voimaantulovuoden aikana. Heti voimaantulon jälkeen huhtikuussa 2015 helpotettiin kaltevien peltojen lannoittamista lietelannalla, virtsalla ja nestemäisillä orgaanisilla lannoitevalmisteilla (10 §:n 8 momentti).⁸⁹ Muutoksilla helpotettiin viljelijöille aiheutuvia kustannuspaineita helpottamalla kaltevien peltojen lannoittamista, kuormausalustojen pohjavaatimuksia ja aumavarastointia (6 §), rajaamalla ns. 0-ravinteiset lannoitteet asetuksen soveltamisalasta sekä lisäämällä asetukseen poikkeus lannan talviaikaiseen levitykseen, jonka myötä mahdollistettiin lannan levitys marraskuun loppuun asti poikkeuksellisesta sääolosuhteesta johtuvista syistä (10§:n 2 momentti).⁹⁰ Molemmilla asetusmuutoksilla tehtiin lievennyksiä velvoitteisiin.

Nitraattiasetuksen kaikki velvoitteet ovat maataloudesta aiheutuvan ravinnekuormituksen vähentämistä edistäviä, suurin osa niistä kohdistuen tuotantoeläimiltä aiheutuvan ravinnekuormituksen hallintaan. Asetus sisältää säännöksiä liittyen lannan ja lannoitteiden käyttöön, varastointiin ja levittämiseen. Peltoviljelyyn kohdistuvia säännöksiä ovat säännökset lannoitteiden käytöstä (10 §), typpilannoitemääristä (11 §), lannan ravinnepitoisuuksien määrittämisestä (12 §) ja toiminnanharjoittajan kirjanpitovelvollisuudesta (13 §). Nitraattiasetus on ainut hallinnollis-oikeudellinen ohjauskeino, joka sääntelee lannoitteiden käyttötapaa, lukuun ottamatta maa- ja metsätalousministeriön lannoitevalmisteista annetun asetuksen (MMM 24/11) 11 §:ää, joka sisältää fosforilannoitusrajoite.⁹¹ Lannoitevalmisteasetuksen fosforilannoitusrajoite on kuitenkin niin korkea, että se jää yleensä vaille käytännön merkitystä.⁹²

Nitraattiasetuksen 10 §:ssä säädetään lannoitteiden käytöstä. Lannoitteet on levitettävä pellolle siten, että valumia vesiin ei tapahdu eikä pohjamaan tiivistymisvaaraa ole. Lannoituksessa on otettava huomioon keskimääräinen satotaso, viljelyvyöhyke, kasvinvuorotus ja maalaji. Pykälä sisältää lannoitteiden levittämisen kiellon marraskuun alusta maaliskuun loppuun. Kiellosta voidaan tehdä poikkeus marraskuun loppuun asti

⁸⁸ Asetuksen nimestä poistettiin nitraattinimike. Ks. Ympäristöministeriö 2014, s. 1.

⁸⁹ Valtioneuvoston asetus 453/2015.

⁹⁰ Valtioneuvoston asetukset 1261/2015 sekä 435/2015 eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta.

⁹¹ Lannoitevalmistelaki (539/2006) ei sisällä lannoitteiden levittämistä tai käytettäviä määriä koskevia säännöksiä, joten sen vaikutus ravinnekuormituksen hallinnassa on rajallinen, joskin säännökset pitoisuuksista voivat välillisesti vaikuttaa ravinnehuuhtoumaan.

⁹² Analysoidun vesi- tai ammoniumsitraattiliukoisien fosforin määrä saa olla korkeintaan 400 kilogrammaa hehtaarille maataloudessa sekä 600 kilogrammaa hehtaarille puutarhataloudessa enintään viiden vuoden käyttöjaksona annettuna.

poikkeuksellisten sääolosuhteiden vuoksi. Lisäksi pykälä sisältää säännökset lannoituksen maahan muokkaamisesta. Pykälään sisältyy kielto lannoittaa viisi metriä lähempänä vesistöä (7 momentti). Seuraavan viiden metrin vyöhykkeellä vesistöstä lannoitteiden pintalevitys on kielletty, ellei peltoa muokata vuorokauden kuluessa levityksestä. Peltolohkon osilla, joiden kaltevuus on vähintään 15 prosenttia, lietelannan, virtsan ja nestemäisten orgaanisten lannoitevalmisteiden levittäminen muulla tavoin kuin sijoittamalla on aina kielletty. Kalteville peltolohkon osille levitettävät muut lannat ja orgaaniset lannoitevalmisteet on muokattava maahan kahdentoista tunnin sisällä levityksestä.⁹³

Typpilannoitemääristä säädetään asetuksen 11 §:ssä. Kokonaistypen enimmäismäärä kalenterivuositain levitettävän lannan ja orgaanisten lannoitevalmisteiden on nitraattidirektiivin mukaisesti 170 kg/ha. Eri viljelykasveille on säädetty liukoisien typen vuosittaiset enimmäismäärät. Eloperäisille maille levitettävät määrät on pienemmät kuin kivennäismaalle levitettävät.

Asetuksen 12 §:ssä säädetään toiminnanharjoittajan velvollisuudesta tehdä lanta-analyysi viiden vuoden välein. Lanta-analyysissä tulee määrittää lannan sisältämä liukoinen typpi, kokonaistyppi ja kokonaisfosfori⁹⁴. Lisäksi toiminnanharjoittajan tulee pitää kirjaa lannoituksesta, ja toimitettava tiedot pyydetäessä valvontaviranomaiselle (13 §). Kirjanpidon tulee sisältää tiedot 1) peltojen ravinnelisäykseen käytetyn lannan ja orgaanisten lannoitevalmisteiden ja typpilannoitteiden määrästä sekä niiden sisältämästä liukoisesta tyypestä ja kokonaistyypestä; 2) satotasoista sekä 3) ajankohdista, jolloin lantaa tai orgaanisia lannoitevalmisteita on levitetty pellolle. Näiden säännösten tarkoituksena on varmistaa, että viljelijä voi noudattaa asetuksen sallimia enimmäismääriä sekä tehostaa valvontaa.

Kaikki nitraattiasetuksen viljelijälle asettamat velvoitteet kohdistuvat tuotantotapaan. Säännöksien tarkoituksena on vähentää vesiin kulkeutuvaa kuormitusta, mutta säännöksissä ei kyetä ottamaan huomioon juuri kyseisen alueen vesistöjen haavoittuvuutta.

⁹³ Tämä helpotus kaltevien peltolohkojen lannoittamiseen tehtiin lähes heti nitraattiasetuksen voimaantulon jälkeen. Alun perin asetus sisälsi ehdottoman kiellon levittää lantaa pellon osilla, joiden kaltevuus on yli 15 prosenttia. Ympäristöministeriö 2014, s. 17.

⁹⁴ Fosforin sisällyttäminen lanta-analyysiin on käytäntöjen yhtenäistämiseksi sekä päällekkäisten analyysien välttämiseksi, sillä eläinsuojien ympäristölupamenettelyssä lannan fosforipitoisuus säätelee peltopinta-alan tarvetta. Ympäristöministeriö 2014, s. 19.

Säätelyllä varmistetaan, että tuotantotapa on hyväksyttävä, mutta ei sitä, että vesistön kunto säilyy hyvänä. Myöskään muiden toimijoiden vaikutuksia vesistöihin ja niiden yhteenlaskettua haittaa, eli kumulatiivisia vaikutuksia, ei huomioida.⁹⁵

4.1.2 Täydentäviin ehtoihin sisältyvät ravinnekuormitusta vähentävät säännökset

Viljelijöiden toimintaa ohjaa nitraattiasetuksen säännösten lisäksi maataloustoiminnan tukemiseksi maksettavien tukien edellytykset. Tukia maksetaan Euroopan unionin ja kansallisista varoista maatalouden toimintaedellytysten ja tuotannon kannattavuuden turvaamiseksi. Euroopan unionin yhteistä maatalouspolitiikkaa uudistettiin vuonna 2013 ja uudistettua vuosille 2014–2020 annettua yhteistä ohjelmaa toteutetaan kansallisesti eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista annetulla lailla 1360/2014.

Yhteinen maatalouspolitiikka sisältää niin kutsutun täydentävien ehtojen järjestelmän, joka tarkoittaa sitä, että kaikkien tukia vastaanottavien maatalouden toimijoiden tulee noudattaa eräitä yksilöityjä ympäristöön, terveyteen ja eläinten hyvinvointiin liittyviä perusehtoja. Täydentävien ehtojen noudattaminen on perustuen, viherryttämistuen ja tuotantoon sidottujen tukien sekä ympäristökorvauksen, luonnonmukaisen tuotannon korvauksen, luonnonhaittakorvauksen ja eräiden kansallisten tukien saannin edellytyksenä, joten ne tulevat jokaisen suoria tukia sekä ohjelmaperusteisia tukia nostavaa viljelijää velvoittaviksi. Täydentävät ehdot muodostuvat lakisääteisistä hoitovaatimuksista ja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksesta. Ensin mainittu perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston *horisontaalasetuksen*⁹⁶ 93 artiklaan ja liitteeseen II. Jälkimmäinen perustuu horisontaalasetuksen 94 artiklaan, joka on kansallisesti pantu täytäntöön valtioneuvoston asetuksella täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista 4/2015, jossa vaatimukset määritetään tarkemmin.⁹⁷

Kansallisesti horisontaalasetuksen 93 artiklassa ja liitteessä II säädetyt lakisääteisten hoitovaatimusten velvoite on toimeenpantu valtioneuvoston asetuksella täydentävien

⁹⁵ Ks. samasta ongelmasta metsäojituksessa Halonen 2014, s. 88-89.

⁹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta, EYVL L 347, 20.12.2013, s. 549–607.

⁹⁷ Asetus on annettu Euroopan suorista tuista annetun lain (193/2013) 4.3 §:n nojalla.

ehtojen lakisääteisistä hoitovaatimuksista sekä niiden ja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten noudattamisen valvonnasta 7/2015. Ravinnekuormituksen vähentämisen osalta lakisääteisiin hoitovaatimuksiin kuuluu nitraattidirektiivin 4 ja 5 artiklan noudattaminen.⁹⁸ Kansallisesti kyseiset artikkelit ovat pantu täytäntöön nitraattiasetuksen 5 §:n, 7 §:n 1 ja 5-8 momentin, 8 §:n, 10 §:n 1-3, 5-8 ja 10 momentin ja 11–13 §:n, 15 §:n ja 16 §:n lannoitusta ja karjalannan käyttöä ja varastointia koskevilla säännöksillä. Koska Suomessa on katsottu koko maan olevan nitraattiherkkää aluetta, jolla nitraattidirektiivin velvoitteita noudatetaan, ovat myös ne nitraattiasetuksen säännökset, jotka eivät sisälly täydentävien ehtojen lakisääteisiin hoitovaatimuksiin, velvoittavia kaikille viljelijöille. Näin ollen horisontaaliasetus ei täydentävien ehtojen lakisääteisten hoitovaatimusten muodossa aiheuta mitään ravinnekuormituksen vähentämistä edistäviä lisävelvoitteita viljelijöille.

Maataloudesta vesiin aiheutuvaa ravinnekuormitusta vähentäviä täydentäviä ehtoja kansallisessa lainsäädännössä ovat valtioneuvoston asetuksen 4/2015 säännökset suojakaistojen noudattamisesta (4 §), hoidetun viljelemättömän pellon kasvipeitteisyydestä ja siitä poikkeamisesta (7 § ja 8 §), kesantopellon lannoituksesta (9 §), pientareista (11 §) ja viljellyn maatalousmaan hoidosta (12 §). Suojakaistojen noudattaminen tarkoittaa, että lannoitus on kiellettyä viisi metriä lähempänä vesistöä ja seuraavan viiden metrin vyöhykkeellä lannoitus on kielletty, ellei peltoa muokata vuorokauden kuluessa levityksestä. Kyseinen säännös on siten sama kuin nitraattiasetuksen 10 §:n 7 momentti. Hoidetun viljelemättömän pellon on oltava viherkesantoa tai sänkikesantoa ja niiden kasvusto on uusittava, ellei jokin asetuksessa säädetty poikkeus sovellu. Kesantopeltoja ei saa lannoittaa, lukuun ottamatta monivuotiset kesantopellot, joita voidaan lannoittaa perustamisen yhteydessä tai kylvetäessä tai istuttaessa syyskylvöisiä kasveja. Vesistöjen ja valtaojien varsilla olevalle maatalousmaalle on jätettävä vähintään yhden metrin levyinen, muokkaamaton piennar. Viljellyn maatalousmaan hoito tarkoittaa, että paikkakunnan olosuhteet tulee ottaa huomioon viljelyssä ja maata tulee muokata, lannoittaa ja kylvää tarkoituksenmukaisella tavalla ja viljelemällä alueelle soveltuvia kasvilajeja.

⁹⁸ Muita lakisääteisiä hoitovaatimuksia liittyen ympäristönsuojeluun ovat lintudirektiivin (2009/147/EY) ja luontodirektiivin (92/43/ETY) säännösten noudattaminen sekä eräät maaperän kuntoon ja maiseman ylläpitoon liittyvät säännökset. Lisäksi lakisääteisiin hoitovaatimuksiin sisältyy hoitovaatimuksia kansanterveyteen ja eläinten hyvinvointiin liittyen.

4.1.3 Merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelman nykyiset toimenpiteet

Merenhoidon suunnittelujärjestelmässä käytetään toimenpideohjelmia koskevaan EU:n suositukseen⁹⁹ perustuvaa jaottelua *nykyiset toimenpiteet* ja *uudet toimenpiteet*. Nykyisiin toimenpiteisiin lukeutuu meriympäristön hyvän tilan saavuttamisen kannalta oleelliset toimenpiteet, joista on päätetty jonkin muun lainsäädännön nojalla. Lisäksi toimenpideohjelmassa nykyisinä toimenpiteinä luetellaan vesienhoitosuunnitelmien toimenpideohjelmien perusteella tehtävät toimenpiteet (sekä perustoimenpiteet että täydentävät toimenpiteet). Merenhoidon nykyiset toimenpiteet koostuvat vesienhoitosuunnitelmien perustoimenpiteiden tavoin niistä toimenpiteistä, joiden toimeenpanoon vesienhoitosuunnitelma, tai tässä merenhoitosuunnitelma, ei vaikuta.

Merenhoidon nykyisiin toimenpiteisiin lukeutuu myös ne merensuojelua ja merenhoitoa koskevat kansainväliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut. Ravinnekuormituksen vähentämiseen liittyviä säännöksiä on muun muassa vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskevassa yleissopimuksessa (asetus voimaansaattamisesta SopS 2/2000), joka allekirjoitettiin vuonna 1992 ja jota kutsutaan toimeenpanevan elimen mukaisesti HELCOM-sopimukseksi (myös *Itämerisopimus*). Sopimus velvoittaa, että pilaantuminen on estettävä edistämällä ja soveltamalla ympäristön kannalta parasta käytäntöä.¹⁰⁰ Itämerisopimuksen lisäksi HELCOM on antanut Itämeren suojelun toimintaohjelman (Baltic Sea Action Plan, BSAP), jonka Suomi hyväksyi vuonna 2007. Itämeren suojelun toimintaohjelman toimeenpanemiseksi Suomi on asettanut vähentämistavoitteet sekä typen että fosforin osalta, ja niitä pyritään toteuttamaan usealla kansallisella ohjelmalla.¹⁰¹ BSAP:tä toimeenpannaan valtioneuvoston hyväksymillä tavoite- ja toimenpideohjelmilla sekä voimassa olevalla lainsäädännöllä.¹⁰² Rehevöittävien päästöjen vähentämiseksi esitetyt toimenpiteet koostuvat voimassa olevasta lainsäädännöstä, vesienhoitosuunnitelmista, valtioneuvoston periaatepäätöksistä sekä

⁹⁹ Programmes of measures under the Marine Strategy Framework Directive 2014, s. 5-6.

¹⁰⁰ Itämerisopimuksen 6 artikla ja liite III, 2. sääntö.

¹⁰¹ Suomen BSAP:n mukaisena vähentämistavoitteena on vähentää Suomenlahteen kulkeutuvaa tyyppikuormitusta 1 200 tonnia ja fosforikuormitusta 150 tonnia vuosien 1997–2003 tasosta. Kymijoen-Suomenlahden vesienhoitosuunnitelma kattaa BSAP:n alueen. BSAP:ssa ei ole määritelty vähentämistavoitteita Pohjanlahdelle. Ympäristöministeriön julkaisu 2010, s. 1 ja 5.

¹⁰² BSAP on toimenpideohjelma, jota toimeenpannaan jo voimassa olevilla toimenpideohjelmilla.

maatalouden ympäristötukiohjelmasta.¹⁰³ Toisin sanoen, BSAP:n toimeenpaneminen ei aiheuta mitään lisävelvoitteita tai toimenpiteitä maataloudesta aiheutuvan ravinnekuormituksen vähentämiseksi.

4.2 Täydentävät toimenpiteet

4.2.1 Ympäristökorvausjärjestelmään sisältyvät toimenpiteet

Ympäristökorvausjärjestelmä on keskeisin täydentävä toimenpide maataloudesta aiheutuvan ravinnekuormituksen vähentämiseksi.¹⁰⁴ Ympäristökorvaus on osa Euroopan komission hyväksymää Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa vuosille 2014–2020.¹⁰⁵ Ympäristökorvausjärjestelmä hyväksyttiin entisen ympäristötuen tilalle. Nykyinen ympäristökorvausjärjestelmä on kaksiportainen ja koostuu tila- ja lohkokohtaisista tukitoimenpiteistä. Aiempi ympäristötukiohjelma oli kolmiportainen koostuen perus-, lisä- ja erityistukitoimenpiteistä. Kaksiportaiseen ohjelmaan siirtymisen syynä oli pyrkimys tehostaa ympäristökorvauksen toimivuutta.¹⁰⁶

Maatalouden ympäristökorvauksen perustana on neuvoston ns. *maaseutuasetus*¹⁰⁷, joka annettiin yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen yhteydessä. Asetuksen 28 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta myöntää maatalouden ympäristö- ja ilmastotukea (kansallisessa lainsäädännössä käytetään nimitystä ympäristökorvaus). Ympäristökorvauksen myöntäminen on kansallisesti toimeenpantu lailla eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista (1360/2014) ja sen toimeenpanosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella ympäristökorvauksesta (235/2015). Seuraavassa esitellään lyhyesti vuoteen 2020 asti voimassa olevia ohjelmakauden ympäristökorvausjärjestelmään kuuluvia ravinnekuormituksen vähentämiseen tähtääviä toimenpiteitä.

¹⁰³ Ympäristöministeriön julkaisu 2010, s. 5-7.

¹⁰⁴ Valtioneuvoston päätös 3.12.2015, Liite 1, s. 9 ja HE 177/2014 vp. s. 9.

¹⁰⁵ Asetus ympäristökorvauksesta 1 §.

¹⁰⁶ Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosiksi 2016–2021, s. 164.

¹⁰⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013, annettu 17. päivänä joulukuuta 2013, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta, EUVL L 347, s. 487–548.

Viljelijät, jotka haluavat nostaa ympäristökorvausta antavat *ympäristösitoumuksia*¹⁰⁸. Ympäristökorvauksesta annetun asetuksen 11 §:ssä asetetaan ympäristösitoumuksen vähimmäisvaatimukset, joihin kuuluu muun muassa lannoitevalmistelaisissa (539/2006) ja kasviensuojeluaineiden käytöstä annetussa laissa (1563/2011) annettujen säännösten noudattaminen. Ympäristösitoumuksen antaneen viljelijän on myös noudatettava *tilakohtaista toimenpidettä* ravinteiden tasapainoisesta käytöstä koko maatilan peltoalalla.¹⁰⁹ Ravinteiden tasapainoiseen käytön toteuttamiseksi viljelijän on laadittava koko sitoumuskautta¹¹⁰ koskeva ja vuosittainen viljelysuunnitelma, tehtävä viljavuustutkimus, peltomaan laatutesti ja lohkokohdaiset muistiinpanot, perustettava suojakaistoja¹¹¹ sekä osallistuttava ympäristökorvausta koskevaan koulutukseen. Perustason vaatimuksena on että viljelijä on noudattaa nitraattiasetuksen säännöksiä lannoitteen levittämisestä ja tyyppienimmäismääriä.

Ympäristösitoumuksen vähimmäisvaatimukset kuuluvat perustasaan, jonka ylittävistä toimenpiteistä maksetaan ympäristökorvausta. Vähimmäistason mukaisesti noudatettavat lannoitustasot ovat nitraattiasetuksessa asetettuja enimmäistasoja huomattavasti tiukemmat.¹¹² Lisäksi ympäristökorvausjärjestelmään sitoutuvan viljelijän on noudatettava fosforienimmäismääriä. Enimmäismäärät on määritetty asetuksen liitteissä 2-8 kasvin, maan multavuuden ja satotason perusteella. Typen osalta on eritelty enimmäismäärät maalaadun perusteella erikseen vähämultaisille ja multaville maille, runsasmultaisille maille, erittäin runsasmultaisille ja eloperäisille maille. Fosforin osalta enimmäismäärät on eritelty viljavuusluokan perusteella luokissa huono, huononlainen, välttävä, tyydyttävä, hyvä, korkea ja arveluttavan korkea. Enimmäismäärät määritetään viljelijän tekemässä viljavuustutkimuksessa saadun maalaadun ja viljavuusluokan perusteella.

Tilakohtaista toimenpidettä noudattava viljelijä voi lisäksi sitoutua valitsemiinsa *lohkokohtaisiin toimenpiteisiin*. Viljelijä voi valita yhden tai useamman lohkokohdaisen toimenpiteen. Tilakohtaisesta ja lohkokohdaisista toimenpiteistä maksetaan korvausta

¹⁰⁸ Ympäristösitoumuksella tarkoitetaan ympäristökorvauksen piiriin kuuluvien toimenpiteiden toteuttamista. Laki eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista (1360/2014) 5 §.

¹⁰⁹ Asetus ympäristökorvauksesta 13 § ja 18 §.

¹¹⁰ Sitoumuskausi on vähintään 5 vuotta.

¹¹¹ Pellon rajautuessa vesistöön on jätettävä 3-10 metrin suojakaista pellon ja vesistön väliin. Keskimäärin enintään 3 metrin levyisiä monimuotoisuuskaistoja luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi voidaan perustaa muille kuin vesistöön rajoittuville reunoille.

¹¹² Esimerkiksi eloperäisellä maalla viljeltävän ohran osalta typen enimmäismääräksi on nitraattiasetuksessa asetettu 120 kg/ha/v kun taas ympäristökorvauksessa enimmäistaso samalle kasville samalla maaperällä on 60 kg/ha/v.

toimenpidekohtaisesti asetuksen 8 luvussa määritetyn mukaisesti. Lohkokohtaisia toimenpiteitä ovat lietelannan sijoittaminen peltoon (19 §), ravinteiden ja orgaanisten aineiden kierrättäminen (20 §), valumavesien hallinta (21 §), ympäristöhoitonurmet (22 §), peltojen talviaikainen kasvipeitteisyys (23 §), orgaanisen katteen käyttö puutarhakasveilla ja siemenperunalla (24 §), peltoluonnon monimuotoisuus (25 §) ja puutarhakasvien vaihtoehtoinen kasviensuojelu (26 §). Lohkokohtaisista toimenpiteistä kaikki lukuun ottamatta puutarhakasvien vaihtoehtoista kasviensuojelua edistävät ravinnekuormituksen vähentämistä.

Lohkokohtaisten sitoumusten lisäksi viljelijä voi tehdä *ympäristösopimuksia*. Ympäristösopimukset ovat hoitosopimuksia, joista viljelijä saa korvausta ja jotka tehdään hakemuksesta viideksi vuodeksi kerrallaan. Ympäristösopimus ei voi sisältää toimenpiteitä, joista maksetaan jo muuta Euroopan unionin tai kansallisen tukijärjestelmän tukea tai jotka viljelijä on velvoitettu tekemään muun lainsäädännön perusteella.¹¹³ Valittavissa olevista ympäristösopimuksista yksi, kosteikkojen hoitoa koskeva sopimus, on vesien tilan parantamiseen tähtäävä hoitosopimus.¹¹⁴ Kosteikon hoitosopimus voidaan tehdä vain vesiensuojelu- tai monimuotoisuusarvoja sisältävien kastelualtaiden hoidosta ja vain sellaisella alueella, jolla valumavesien aiheuttaman kuormituksen voidaan katsoa olevan peräisin pääasiassa maataloudesta. Yksityiskohtaisista ehdoista kosteikkojen hoitoa koskevan ympäristösopimuksen osalta säädetään asetuksen 36 §:ssä.

Suurin osa Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueen toimenpideohjelmissa ehdotetuista maatalouden täydentävistä toimenpiteistä koskevat ympäristökorvausjärjestelmään sisältyviä toimenpiteitä. Käytännössä ehdotetut toimenpiteet siis tarkoittavat ympäristökorvausjärjestelmän eri toimenpiteiden painottamista ja niihin kannustamista. Pääasiallinen keino täydentävien toimenpiteiden toteutukseen on tehokas neuvonta. Neuvontakäyntien avulla pyritään saamaan viljelijät tekemään sellaisia ympäristösitoumuksia, jotka ovat alueen vesiensuojelun kannalta tehokkaimpia ympäristökartoituksen, paikkatietoaineistojen ja maastokäyntien perusteella.¹¹⁵

¹¹³ Asetus ympäristökorvauksesta 30 §.

¹¹⁴ Muita ympäristösopimuksia ohjelmakaudella ovat maatalousluonnon monimuotoisuuden ja maiseman hoitoa koskeva sopimus, kurki-, hanhi- ja joutsenpeltojen ylläpitoa koskeva sopimus ja alkuperäisrotueläinten kasvattamista koskeva sopimus. Asetus ympäristökorvauksesta 27 §.

¹¹⁵ Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitosuunnitelma vuosiksi 2016–2021, s. 168.

Suuri osa tärkeiksi tunnistetuista toimenpiteistä sisältyy ympäristökorvausjärjestelmän lisätoimenpiteisiin, joissa niiden vaikuttavuus on täysin vapaaehtoisuuteen perustuva. Vaikka ympäristökorvausjärjestelmään sitoutuu suuri osa viljelijöistä, vuonna 2015 noin 46 000 maatilaa¹¹⁶, kaikki eivät kuitenkaan valitse noudatettaviksi kaikkia lisätoimenpiteitä.

Myös ympäristökorvausjärjestelmän säännösten kohteena on tuotantotapa, kuten nitraattiasetuksenkin säännösten. Korvaus maksetaan toimintaperusteisesti, siis tietyn viljelykeinin käytöstä tai toimenpiteen toteuttamisesta, eikä tulosperusteisesti, esimerkiksi tietyn kuormitusvähennyksen saavuttamisesta. Ympäristökorvausjärjestelmän korvaus on riippumaton siitä, kuinka paljon kyseistä keinosta juuri sillä alueella on hyötyä. Korvaukseen oikeuttavien toimenpiteiden toteuttamisen kustannukset sekä niistä saatavat hyödyt vaihtelevat peltolohkoittain. Tämä voi johtaa siihen, että pelloilla, joilla hyödyt olisivat merkittävimmät, toimenpiteiden toteuttamisen kustannukset ovat korkeat, jolloin korvaus ei ole tarpeeksi houkutteleva viljelijälle. Toisaalta toimenpiteiden toteuttaminen pelloilla, joilla toimenpiteiden toteuttamisen vaikutus vesistöön on pienempi voi olla halvempaa, jolloin viljelijän saama taloudellinen hyöty on suurempi, vaikka vaikutus vesistöön on vähäisempi. Viljelijän saama taloudellinen hyöty toteutetusta toimenpiteestä ei siten ole riippuvainen toimenpiteen merkittävydestä vesiensuojelun kannalta. Ympäristökorvausjärjestelmä ei siten edesauta toimenpiteiden kohdistumista vesiensuojelun kannalta tärkeimmille alueille. Sekä suojelun kustannukset, eli keinojen toteuttamisen kustannukset, että siitä saatavat hyödyt vaihtelevat alueittain, jonka vuoksi ympäristökorvausjärjestelmän tehokkuus kärsii.

Taloudellinen ohjaus perustuu kannustinvaikutukseen. Jotta kannustinvaikutus toimisi täysmääräisesti, tulisi taloudellisen hyödyn kasvaa sen mukaan mitä suotuisampia – tässä tapauksessa vesien tilalle – toimet ovat, samaan tapaan kuin esimerkiksi ajoneuvovero kasvaa mitä enemmän päästöjä autolla on, tai kuten päästökaupassa, jossa päästöoikeuksia ostetaan sen verran kuin saastutaan. Parhaimmillaan taloudellinen ohjaus on jatkuvaa, ja taloudellinen hyöty kasvaa mitä enemmän käyttäytymistä muutetaan ohjauksen mukaisesti. Ympäristökorvausjärjestelmässä lisätukea samasta toimenpiteestä ei ole mahdollista saada vaan tuen määrä on sama, vaikka toteutettaisiin ehdon vaatimustasoa pidemmälle meneviä

¹¹⁶ Mavi 2015, s. 14.

toimenpiteitä, jotka johtaisivat esimerkiksi kaksinkertaiseen ravinnekuormituksen vähenemiseen.

4.2.2 Viherryttämistoimenpiteiden ekologinen ala

Viherryttämistuki on edelliseen vesienhoitosuunnitelmakauteen nähden uusi täydentävä toimenpide. Viherryttämisen vaatimus otettiin osaksi EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa, josta sovittiin vuonna 2013. Ns. *tukiasetuksen*¹¹⁷ 44–46 artiklan mukaisia viherryttämistoimenpiteitä ja viherryttämistuen edellytyksiä ovat viljelyn monipuolistaminen, pysyvien nurmien säilyttäminen ja ekologisen alan jättäminen. Kansallisesti viherryttämistuesta säädetään valtioneuvoston asetuksella perustuesta, viherryttämistuesta ja nuoren viljelijän tuesta (234/2015).

Ravinnekuormituksen hallinnan kannalta viherryttämisen toimenpiteistä merkitystä on ekologisen alan jättämisellä. Viherryttämistukeen liittyvästä ekologisesta alasta säädetään asetuksen 15 §:ssä. Ekologisen alan jättäminen tarkoittaa, että jätetään kesantoala, jota ei saa käyttää maataloustuotantoon ja joka on säilytettävä vuoden alusta 15 päivään elokuuta asti. Sen jälkeen kesantoa saa käyttää laitumena tai sen kasvusto voidaan korjata. Ekologisen alan vaatimus osana viherryttämistukea koskee Suomessa vain Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnissa sijaitsevia yli 15 hehtaarin tiloja.¹¹⁸ Viljelijän tulee näillä tiloilla ilmoittaa ekologista alaa vähintään 5 prosenttia peltoalasta, ellei jokin vapautuskriteereistä sovellu.¹¹⁹ Ekologiseksi alaksi voi ilmoittaa kesantoalaa, typensitojakasvien aloja, lyhytkiertoisien energiapuun aloja tai täydentävien ehtojen mukaisia suojeltuja maisemapiirteitä. Ravinnekuormituksen vähentämisen näkökulmasta tällaiset luonnonmukaiset alueet tarkoittavat osittain pienentynyttä viljelyalaa sekä mahdollisesti suojavyöhykettä.

¹¹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta, EUVL L 347, 20.12.2013, s. 608–670.

¹¹⁸ Tukiasetuksen 46.7 artiklassa säädetään, että jäsenvaltio, jonka kokonaismaapinta-alasta yli 50 prosenttia on metsää, voi päättää, että ekologisen alan jättämisen vaatimusta ei sovelleta sellaisilla alueilla, jotka jäsenvaltio on nimennyt luonnonhaitta-alueiksi.

¹¹⁹ Tila vapautuu ekologisen alan vaatimuksesta, mikäli 75 % peltoalasta on nurmea ja muussa käytössä on enintään 30 hehtaaria, taikka yli 75 % maatalousmaasta on nurmea ja muussa käytössä oleva ala on enintään 30 hehtaaria.

4.2.3 Vesienhoitosuunnitelman ohjauskeinot

4.2.3.1 Yleistä vesienhoitosuunnitelmien ohjauskeinoista

Vesienhoidolle on suunniteltu valtakunnallisia ohjauskeinoja, jotka esitetään vesienhoitosuunnitelmissa. Valtakunnalliset ohjauskeinot koostuvat lainsäädäntöön tai toimenpiteisiin kohdistuvasta kehittämisestä ja edistämisestä sekä erinäisistä selvityksistä. Vesienhoitosuunnitelmissa esitetään ohjauskeinoja sektorikohtaisesti ja maataloussektorille esitettyjen ohjauskeinojen toteuttamisesta vastuussa ovat maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö, yhteistyössä Kuntaliiton, Suomen ympäristökeskuksen, Luonnonvarakeskuksen, ELY-keskusten ja muiden laitosten kanssa ohjauskeinosta riippuen. Vesienhoitosuunnitelmien toteuttamiseksi suunnitellut ohjauskeinot luetaan täydentäviin toimenpiteisiin.¹²⁰

Maataloussektorille esitettyjä ohjauskeinoja on yhteensä 19 kappaletta ja niillä pyritään saavuttamaan sekä olemassa olevien sääntelykeinojen kattavampi hyödyntäminen että enemmän tietoa olemassa olevien sääntelykeinojen taloudellisista vaikutuksista.¹²¹ Lisäksi suuri osa ohjauskeinoista koskee tietokantojen ja arviointimenetelmien kehittämistä. Kehittämisesityksiä ei kuitenkaan vesienhoitosuunnitelmissa avata tarkemmin. Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitosuunnitelmassa asetetaan kunnan ympäristönsuojelumääräysten sisällön ja toimeenpanon kehittäminen yhdeksi maataloussektorin ohjauskeinoksi suunnittelukaudelle. Seuraavassa kappaleessa esitellään tarkemmin kunnan ympäristönsuojelumääräysten edellytyksiä.

4.2.3.2 Kunnan ympäristönsuojelumääräysten antaminen

Kunnan ympäristönsuojelumääräykset otettiin uudeksi ympäristöhallinnon ohjauskeinoksi vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000, ei voimassa) yhteydessä. Vastaavia kunnallisia määräyksiä, jotka saattoivat koskea myös ympäristönsuojelua, oli jo aiemmin voitu antaa esimerkiksi jätehuoltomääräysten, rakennusjärjestysten ja terveydensuojelujärjestysten muodossa. Ympäristönsuojelumääräysten taustalla oli tarve voida antaa paikallisia

¹²⁰ Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosiksi 2016–2021, s. 129.

¹²¹ Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosiksi 2016–2021, s. 169.

määräyksiä, jotka voivat täydentää ja selventää valtakunnallisia yleisluontoisia ympäristönsuojelua koskevia asetuksia.¹²²

Voimassa olevan YSL:n 202 §:ssä annetaan kunnalle toimivalta antaa ympäristönsuojelumääräyksiä: Kunta voi antaa tämän lain täytäntöön panemiseksi tarpeellisia paikallisista olosuhteista johtuvia, kuntaa tai sen osaa koskevia yleisiä määräyksiä (kunnan ympäristönsuojelumääräykset). Pykälän ensimmäinen momentti sisältää kunnan valtuutuksen, mutta on huomioitava, että kunnalla ei kuitenkaan ole missään olosuhteissa velvollisuutta antaa määräyksiä. Lisäksi ensimmäinen momentti määrittää muut ns. yleiset edellytykset määräyksen antamiselle. Määräyksen tulee olla paikallisista olosuhteista johtuva sekä tarpeellinen YSL:n täytäntöön panemiseksi. Lisäksi määräyksen tulee koskea kuntaa tai sen osaa. Määräys voidaan siten rajata koskemaan sellaisia alueita kunnassa, joilla ne ovat erityisesti tarpeen, esimerkiksi alueita, joilla ympäristö on erityisen haavoittuvainen ja suojelun tarpeessa.

Pykälän toisessa momentissa rajataan tietyt toiminnot kunnan ympäristönsuojelumääräysten ulkopuolelle:

Määräykset eivät voi koskea:

- 1) luvanvaraista tai rekisteröitävää toimintaa;*
- 2) 31 §:ssä tarkoitettua koeluonteista toimintaa;*
- 3) 120 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksellisia tilanteita;*
- 4) 136 §:n 1 momentissa tarkoitettua pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevaa ilmoitusmenettelyä;*
- 5) puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen toimintaa.*

Pykälän 3 momentissa tarkennetaan mitä kunnan antamat ympäristönsuojelumääräykset voivat koskea:

- 1) toimia, rajoituksia ja rakennelmia, joilla ehkäistään päästöjä tai niiden haitallisia vaikutuksia;*

¹²² Ks. HE 86/1999 s. 49–51.

- 2) erityisen häiritsevän tilapäisen melun tai värinän torjuntaa;
- 3) toimintojen sijoittumisen ympäristönsuojelullisia edellytyksiä asemakaava-alueen ulkopuolella;
- 4) sellaisten alueiden määrittelyä, joilla ympäristön erityisen pilaantumisvaaran vuoksi on kielletty jäteveden johtaminen maahan, vesistöön taikka ojaan, lähteeseen, tekolammikkoon tai vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaiseen noroon;
- 5) sellaisten alueiden ja vyöhykkeiden määrittelyä, joilla lannan ja lannoitteiden sekä maataloudessa käytettävien ympäristölle haitallisten aineiden käyttöä rajoitetaan;
- 6) valvontaa varten tarpeellisten tietojen antamista;
- 7) vesien ja meriympäristön tilan parantamista koskevia toimia, jotka ovat vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisen vesienhoitosuunnitelman tai merenhoitosuunnitelman mukaan tarpeellisia.

Vesiensuojelun kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti kohdat 5 ja 7. Kohdassa 5 mainitut lannan ja lannoitteiden käytön rajoittamismääräykset ovat suoraan ravinnekuormituksen vähentämiseen tähtääviä toimenpiteitä. Kohdassa 7 mainitaan erikseen vesienhoitosuunnitelmien toteuttamiseksi tarpeelliset toimet yhtenä kunnan ympäristönsuojelumääräysten kohteena. Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä sisältää vesienhoitosuunnitelmien huomioonottamisvelvollisuuden valtion ja kunnan viranomaisten toiminnassa (28§). Siten vesienhoitosuunnitelmat ovat ympäristönsuojelumääräyksissä aina huomioonotettavia, mutta muodostavat lisäksi itsenäisen määräyksenantamisperusteen. Se, että vesienhoitosuunnitelmassa kunnan ympäristönsuojelumääräysten sisällön kehittäminen ja toimeenpanon edistäminen esitetään vesienhoidon ohjausekinoksi, ei luo velvoitetta kunnille. Ympäristönsuojelumääräyksen legitimizeetti tulee määräyksen tarpeellisuudesta paikallisten olosuhteiden vuoksi ja vesienhoitosuunnitelmissa tehdyt vesistöjen tilaluokitukset voivat toimia perusteena tarpeellisuudelle. Kunnan antamat ympäristönsuojelumääräykset sitovat yksittäisiä henkilöitä ja yhteisöjä samaan tapaan kuin laki tai sen nojalla annettu asetus, mikäli määräys on annettu YSL:ssä säädettyjä toimivaltarajoja noudattaen.¹²³

¹²³ Ks. laajemmin kunnan ympäristönsuojelumääräysten laillisuuden pohdinnasta Kauppila 2016.

Kunnan ympäristönsuojelumääräykset mahdollistavat velvoittavien määräysten antamisen niillä alueilla, joilla niitä tarvitaan. Jos kunnan ympäristönsuojelusäännös on annettu laillisesti, on se alueellisesti toiminnanharjoittajaa velvoittava. Kohdentaminen kuitenkin myös tarkoittaa eri velvoittavia säännöksiä eri alueilla, jolloin se voi muodostua yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmaksi. Kunta voi nimittäin antaa ympäristönsuojelumääräyksiä, jotka ovat tiukempia kuin asetuksen tai lain säännökset. Tarpeen kunnan ympäristönsuojelumääräysten perustaa alueelliset olot. Alueellisten olosuhteiden etusijaa yhdenvertaisuutta vasten kuvastaa Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 17.6.2013 T 2035 (päätös ei ole vuosikirjapäätös, koska lantaa koskevien lupamääräysten sisältöön liittyviin kysymyksiin oli otettu kantaa jo aiemmin muun muassa tapauksessa KHO 2003:40), jossa KHO linjaa, että lupamääräyksissä voidaan asettaa tiukempiakin edellytyksiä kuin asetuksessa tai tukijärjestelmässä. Korkein hallinto-oikeus tähdentää kyseisessä ratkaisussa, että ympäristötuen ehdot kohdistuvat koko maahan samankaltaisina eikä niissä oteta huomioon ympäristön tilaa ja erityisolosuhteita, kun taas lupaharkinta on korostetun tapauskohtaista, jolloin alueelliset erityisolosuhteet tulee ottaa arvioinnissa huomioon ja niiden nojalla voidaan tarvittaessa asettaa lupamääräykset sen mukaisesti.¹²⁴ Tapauksessa on kyse ympäristölupamääräyksistä, mutta analogista tukea alueellisten olosuhteiden etusijalle yhdenvertaisuutta vasten myös kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä annettaessa voidaan saada ratkaisusta.

4.2.4 Merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelman uudet toimenpiteet

Merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma koskee kaikkia Suomen merialueita. Rannikkovyöhyke (rantaviivasta yksi meripeninkulma merelle päin) kuuluu sekä vesienhoitosuunnitelmien että merenhoitosuunnitelman soveltamisalueeseen. Vesienhoitosuunnitelmien vesien hoidon toimenpiteet ovat keskeinen perusta merenhoidon toimenpiteille. Merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma sisältää perustoimenpiteiden lisäksi yhteensä 29 uutta merenhoidon toimenpidettä. Uusista toimenpiteistä kahdeksan on ravinnekuormituksen ja rehevöitymisen vähentämiseen tähtääviä toimenpiteitä. Niistä kolme kohdistuu suoraan maataloudesta aiheutuvan ravinnekuormituksen vähentämiseen.

¹²⁴ KHO 17.6.2013 T 2035 s. 11

Toimenpiteellä *ravinteiden kierrätyksen tehostamiseksi* pyritään saavuttamaan yleinen ympäristötavoite rehevöitymisen haitallisten vaikutuksen poistamiseksi. Toimenpiteen tavoitteena on edistää ravinteiden kierrätystä ja ravinneneutraaliutta tavoittelevien hankkeiden ja toimien toteutumista. Toimenpidettä toteutetaan neuvonnan, koulutuksen ja kuntien ja yritysten aktivoinnin kautta.¹²⁵ Toimenpiteen toteutuksen seurannan mittarina toimii muun muassa käynnistettyjen ja loppuun saatettujen hankkeiden lukumäärä.¹²⁶

Toinen maatalouden ravinnekuormituksen vähentämiseen tähtäävä toimenpide on *maatalouden ympäristökorvausjärjestelmän kehittäminen ja täysimääräinen hyödyntäminen*. Ohjelmaa pyritään kehittämään niin, että se tunnistaa ja ottaa toimenpiteistä saatavat vesiensuojeluhuodyt huomioon nykyistä paremmin toimenpiteiden kohdentamisessa ja korvaustasoissa.¹²⁷ Lisäksi tavoitteena on vaikuttaa EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan niin, että seuraavalla ohjelmakaudella on mahdollista toteuttaa vaihtoehtoisin korvauserusteisiin perustuva kokeilu. Toimenpiteen toteutuksen seurannan mittarina toimii toteaminen siitä, onko ympäristökorvausjärjestelmää onnistuttu kohdentamaan vesiensuojelun tarpeiden suuntaan.¹²⁸

Kolmas toimenpide on *kipsin peltolevitys*. Kipsin levittäminen pelloille vähentää kokeilujen mukaan fosforikuormitusta. Merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelmaan otetun toimenpiteen tavoitteena on edistää kipsinlevityshanketta, jossa kipsin käytön hyötyjä ja vaikutusta selvitetään.¹²⁹ Toimenpide on toteutettu onnistuneesti, mikäli kokeilujen perusteella on valmisteltu ohjeet tai suosituksen kipsin ja rakennekalkin käytöstä sekä aloitettu niiden laaja-alainen käyttö, mikäli tulokset puoltavat sitä.

¹²⁵ Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma 2016–2021, s. 38.

¹²⁶ Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma 2016–2021, s. 103.

¹²⁷ Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma 2016–2021, s. 39.

¹²⁸ Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma 2016–2021, s. 103.

¹²⁹ Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma 2016–2021, s. 42.

5 PELTOVILJELYYN KOHDISTUVAN SÄÄNTELYN SYSTEMATISIOINTIA VAIKUTTAVUUDEN JA VELVOITTAVUUDEN LÄHTÖKOHDISTA

5.1 Sääntelyn systematisointia

Ympäristöoikeuden ohjauskeinoilla tarkoitetaan niitä välineitä, joilla pyritään vaikuttamaan ympäristön käyttöön ja joiden avulla ympäristöön liittyvät tavoitteet pyritään saavuttamaan. Ohjauskeinoilla voidaan vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen edistämällä ympäristön kannalta suotuisaa käyttäytymistä ja hillitsemällä ympäristön kannalta haitallista käyttäytymistä. Ohjauksella voidaan vaikuttaa tuotantoon ja kulutukseen liittyviin ympäristökysymyksiin.¹³⁰ Peltoviljelystä aiheutuvan ravinnekuormituksen hallinnan osalta sääntelyjärjestelmä rakentuu erilaisten ohjauskeinojen yhdistelmästä, joka kohdistuu tuotantoon liittyviin ympäristökysymyksiin. Tyypillisesti ohjauskeinot jaotellaan niiden vaikutusmekanismin perusteella, esimerkiksi velvoittaviin, kannustaviin tai informatiivisiin sääntelykeinoihin.¹³¹ Velvoittavaa sääntelyä, jota kutsutaan myös hallinnollis-oikeudelliseksi sääntelyksi, ovat sitovat oikeusnormit. Kannustavaa sääntelyä toteutetaan usein taloudellisen ohjauksen kautta ja informatiivista ohjausta on muun muassa toimijoiden neuvonta ja koulutus.¹³² Seuraavaksi systematisoin peltoviljelyyn kohdistuvia vesiensuojelullisia ohjauskeinoja niiden vaikuttavuusmekanismin perusteella.

Hallinnollis-oikeudellinen sääntely käsittää paitsi velvoittavat oikeusnormit, myös viranomaispäätökset, kuten kiellot ryhtyä tiettyyn toimenpiteeseen tai velvollisuus hankkia ympäristölupa toiminnalle.¹³³ Monet pistekuormitukseen kohdistuvat ravinnekuormituksen vähentämiseksi kehitetyt ja toimiviksi todetut ohjauskeinot, kuten ympäristölupaehtojen asettaminen, eivät sovellu peltoviljelystä aiheutuvan ravinnekuormituksen hallintaan, koska peltoviljelyyn ei vaadita ympäristölupaa. Tärkein hallinnollis-oikeudellinen ohjauskeino peltoviljelystä aiheutuvan ravinnekuormituksen hallinnassa on nitraattiasetus, jolla on pantu täytäntöön nitraattidirektiivin velvoittamat toimenpiteet. Myös kunnan ympäristönsuojelumääräykset, silloin kun niitä on annettu, ovat velvoittavuuteen perustuva

¹³⁰ Kuusiniemi ym. 2013, s. 107.

¹³¹ Similä ja Kokko 2009, s. 83 ja Kuusiniemi ym. 2013, s.108. Muita tapoja jaotella sääntelykeinoja on muun muassa luokittelu sääntelyn kohdetahon, sääntelyn laatijan tai sääntötyypin perusteella.

¹³² Ks. esim. Hollo 2009 s. 81 ja Ekroos ym. 2010, s. 29–30.

¹³³ Kuusiniemi ym. 2013, s. 108.

ohjauskeino. Ne ovat viranomaispäätöksiin rinnastuvia, ja velvoittavia sillä alueella, jolle ne on määrätty.

Taloudellista ohjausta ympäristöoikeudessa ovat esimerkiksi verot ja tuet, joilla ohjataan toimijoita ottamaan huomioon ympäristönäkökohdat velvoittavia säännöksiä vaatimaa tasoa enemmän. Taloudellisen ohjauksen perusteluna ja kantavana ajatuksena on kustannuksen sisällyttäminen tuotteen hintaan, jolloin ympäristöllisesti paras tuote olisi periaatteessa halvin. Taloudellinen ohjaus voi kohdistua sekä tuottajaan että kuluttajaan. Puhtaasti taloudellisessa ohjauksessa saastuttaja voi itse päättää vähentääkö päästöjä vai maksaako ympäristöveroa tai muuta maksua (esim. ostaa päästökauppaoikeuksia). Vaihtoehtoisesti taloudellinen ohjaus voi vaikuttaa saastuttajaan siten, että saastuttaja voi sitoutua vähentämään päästöjä vastaanottaakseen ympäristötukea.¹³⁴ Taloudellista ohjausta voidaan käyttää itsenäisenä ohjauskeinona, mutta usein sitä käytetään täydentämään hallinnollis-oikeudellista ohjausta siellä, minne suurialaisten hankkeiden tai toimintojen velvoittava sääntely ei hyvin ulotu.¹³⁵ Tästä hyvänä esimerkkinä on peltoviljelyn vesistökuormituksen hallitseminen, jonka osalta haasteen muodostavat hallinnollis-oikeudellisten ohjauskeinojen valvonta sekä erityisesti maanviljelyn erityisluonne elinkeinona ja ruoantuotannossa, jolloin liian tiukat velvoitteet saatetaan nähdä esteenä elinkeinon harjoittamiselle.

Suomessa ei ole maatalouteen kohdistuvia ympäristöveroja tai vastaavia maksuja. Taloudellista ohjausta harjoitetaan maatalouden tukiehdoilla sekä astetta pidemmälle menevällä ympäristökorvausjärjestelmällä. Lisäksi ympäristökorvausjärjestelmään kuuluu lisätoimenpiteitä, koskien mm. ympäristönsuojelullista suunnittelua, pientareita ja suojakaistoja ja luonnon monimuotoisuuden ja maiseman säilyttämistä, joita toteuttamalla viljelijä saa lisää korvausta.¹³⁶ Maataloustuet muodostavat taloudellisen ohjauskeinon, joka periaatteessa perustuu vapaaehtoisuuteen, mutta koska tuet ovat ehdoton edellytys maanviljelytoiminnan harjoittamiselle¹³⁷, on niillä ohjausvaikutus, joka ulottuu pidemmälle kuin vapaaehtoinen taloudellinen ohjaus yleensä. Ympäristökorvausjärjestelmän lisätoimenpiteet sen sijaan edustavat puhtaasti vapaaehtoisuuteen perustuvaa taloudellista ohjausta, jossa kannustimen tulee olla tarpeeksi houkutteleva, jotta toiminnanharjoittajat

¹³⁴ Nordberg 2009, s. 216.

¹³⁵ Ks. Kuusiniemi ym. 2013, s. 116–123.

¹³⁶ Valtioneuvoston asetus 235/2015 sekä maa- ja metsätalousministeriön asetus 237/2015.

¹³⁷ Iho – Lankoski 2010, s. 107.

ryhtyvät toimenpiteisiin. Esimerkiksi ensimmäisellä vesiensuojelukaudella voimassa olleen ympäristötukiohjelmaan kuulunut tuki suojavaöhykkeiden jättämisestä ei ollut viljelijöille tarpeeksi houkutteleva, jotta toimenpidettä toteutettaisiin suurissa määrin.¹³⁸

Pyrkimys lisätä vapaaehtoisuuteen, markkinamekanismeihin ja informaatioon perustuvia välineitä on monipuolistanut myös ympäristöoikeuden yleisiä ohjauskeinoja viime aikoina.¹³⁹ Tällaisia ohjauskeinoja ovat muun muassa erilaiset ympäristöhallinta- ja johtamisjärjestelmät, joilla sitoutetaan yritys tiettyyn ympäristöystävälliseen toimintaohjelmaan, erilaiset ympäristömerkit sekä sertifiointijärjestelmät.¹⁴⁰ Peltoviljelyssä käytettäviä ympäristöstandardeja ei ole. Informaatio-ohjaus voi olla viranomaisten tai julkisyhteisöjen antamia suosituksia tai neuvontaa. Myös vaikutusvaltaisten ympäristöjärjestöjen tekemiä selvityksiä voidaan pitää informaatio-ohjauksena.¹⁴¹ Maataloudesta aiheutuvan ravinnekuormituksen hallinnassa, kuten myös hajakuormituksen hallinnassa muutoinkin, informaatio-ohjausta on hyvin paljon.¹⁴² Maataloutta koskevat suositukset hyvistä ja kestävästä viljelymenetelmistä sekä vesiensuojelunäkökulmien huomioonottamisesta ovat tärkeä osa ravinnekuormituksen hallinnan sääntelyjärjestelmää. Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitosuunnitelmassa vuosille 2016–2021 ehdotetuista lisätoimenpiteistä suurin osa tarkoittaa käytännössä, että erinäisiä toimenpiteitä suositellaan toiminnanharjoittajille. Neuvonta ja koulutus ovat itsenäisiä ohjauskeinoja, mutta niitä on myös liitetty taloudellisen ohjauksen instrumentteihin, esimerkiksi sekä ympäristökorvausjärjestelmään että suoran tuen ehtoihin kuuluu kouluttautumisvelvollisuus.

Ympäristökorvausjärjestelmä edellyttää maataloustoiminnanharjoittajalta myös eräänlaista omavalvontaa. Ympäristökorvauksen vähimmäisvaatimuksiin kuuluu velvoite tarkkailla maaperän laatua, tehdä viljavuuslaskelmia sekä viljelysuunnitelmia. Enimmäismäärät lannoitteille määräytyvät toiminnanharjoittajan itse tekemän maaperän laadun määrityksen

¹³⁸ Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosiksi 2016–2021, s. 118.

¹³⁹ Ks. Kuusiniemi ym. 2013, s. 123–125.

¹⁴⁰ Esimerkkinä ympäristöjohtamisstandardista voidaan mainita kansainvälinen ISO 14001-ympäristöjohtamisstandardi. EU:n ylläpitämä EMAS-standardi on esimerkki ympäristöasioiden hallintajärjestelmästä.

¹⁴¹ Nordberg 2010, s. 212.

¹⁴² Esimerkiksi metsätaloudessa vesiensuojelusuositukset ovat merkittävä sääntelykeino ravinnekuormituksen hallinnassa. Vesiensuojelusuositusten toimivuudesta metsätaloudessa ks. Halonen 2015.

perusteella. Myös nitraattiasetuksen velvoitteisiin kuuluva kirjanpitovelvoite on omavalvontaa. Koska velvoite tarkkailla ja pitää kirjaa lannoittamisesta sekä maaperän laadusta tulee lainsäädännöstä, ja koska samainen sääntely asettaa enimmäismäärät lannoitteen levittämiseksi, voidaan kyseinen omavalvonta luokitella velvoitetarkkailuksi, jonka toteutusmuoto on lainsäätäjän sanelema.¹⁴³

5.2 Vesienhoitosuunnitelmien merkitys peltoviljelytoiminnan ohjauksessa

Edellä esitelty systematisointi lähtee toiminnanharjoittajaan suoraan vaikuttavien säännösten näkökulmasta – tyypittely tehdään toiminnanharjoittajaa sitoviin ohjauskeinoihin (hallinnollis-oikeudellisiin) ja toiminnanharjoittajalle käytettävissä olevat ohjauskeinoihin (taloudellinen ohjaus ja informaatio-ohjaus). Vesienhoitoalueille laadittavat vesienhoitosuunnitelmat toimenpideohjelmien eivät aseta peltoviljelyn toiminnanharjoittajille tai yksittäisille kansalaisille suoranaisia velvoitteita taikka tarjoa taloudellisia kannustimia. Mikä on siis niiden vaikutus peltoviljelyyn? Vastauksen etsiminen voidaan aloittaa tarkastelemalla vesienhoitosuunnitelmien oikeudellista statusta ja sitovuutta. Koska toimenpideohjelmat sisältyvät vesienhoitosuunnitelmiin, on myös niiden oikeudellinen status yhteneväinen vesienhoitosuunnitelmien kanssa.¹⁴⁴

Perinteisesti ohjauskeinot jaotellaan vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin.¹⁴⁵ Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin luetaan lait ja lain nojalla säädetyt asetukset. Heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat lain esityöt ja korkeimpien oikeuksien prejudikaatit. Sallittuihin oikeuslähteisiin luetaan sellaiset oikeuslähteet, joita voidaan käyttää apuna ratkaisunteossa, mutta jotka eivät sido ratkaisuntekijää, kuten suositukset, selvitykset ja oikeuskirjallisuus. Perinteinen oikeuslähdeoppi lähtee lainsoveltajan, tuomarin taikka viranomaisten, harkinnassa huomioon otettavista oikeuslähteistä. Oikeuslähdeoppi on kaikilla oikeudenaloilla yhteinen, mutta eri oikeudenalojen välillä voi olla eroja painotuksessa. Ympäristöoikeuden alalta löytyy runsaasti pehmeän sääntelyn instrumentteja, joiden oikeudellinen sitovuus

¹⁴³ Ks. Halosen ja Keinäsen tarkkailun ja omavalvonnan sääntelykehyksen systematisointi Halonen – Keinänen 2017, s. 148.

¹⁴⁴ Vesienhoitolaki 12 §.

¹⁴⁵ Tämä jaottelu pohjautuu Aulis Aarnion perinteisiin oppeihin, ks. esim. Aarnio 1989.

vaihtelee, ja Määttä on tunnistanut tietyt perinteisen oikeuslähdeopin mukaisesti sallitut oikeuslähteet hyvinkin merkittäviksi ja oman oikeuslähdekategorian muodostaviksi.¹⁴⁶ Ympäristöoikeus on tunnistettu järjestelmäksi, jossa soft law -tyyppisellä aineistolla on tärkeä sija.¹⁴⁷ Perinteisen jaottelun merkitys vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin on muuttunut yhä suhteellisemmaksi ja ympäristöoikeudessa myös muodollisen lainsäädännön velvoittavuus on muuttunut yhä epämääräisemmäksi lainsäädännön joustavuuden vuoksi.¹⁴⁸

Vesienhoitosuunnitelmat ovat perinteisten sääntelykeinojen, eli velvoittavien lakien rinnalla, toimivia pehmeän sääntelyn ohjauskeinoja. Pehmeää sääntelyä kutsutaan usein *soft law* -instrumenteiksi.¹⁴⁹ Soft law'ta ympäristöoikeudessa edustavat erilaiset strategiat, julistukset, toimintaohjelmat, suunnitelmat, selvitykset, ohjeet ja muistiot.¹⁵⁰ Ympäristöoikeuden alalla eri soft law -instrumentit ovat historiallisesti olleet yleisiä ja niitä voidaan luonnehtia jopa ympäristöoikeuden erityispiirteiksi.¹⁵¹ Pehmeä sääntely sopii hyvin nykyaikaiseen oikeussääntelyyn sekä pyrkimykseen luoda kokonaisvaltainen ja yhtenäinen sääntelyjärjestelmä, mikä on ollut tavoitteena muun muassa EU:n ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä.¹⁵²

Soft law'n eri instrumenttien velvoittavuus vaihtelee huomattavasti. Niiden velvoittavuutta ei voi johtaa suoraan niiden nimityksestä (esimerkiksi "ohjelma", "suunnitelma" tai "ohje"), vaan kyseisen instrumentin merkitys on riippuvainen siitä sääntelyjärjestelmästä, jonka osan se muodostaa. Velvoittavuuden ja oikeusvaikutuksen kannalta relevanssia on kyseistä instrumenttia koskevilla lain säännöksillä.¹⁵³ Pehmeä sääntely on muodollisesti ei-velvoittavaa, jos se ei perustu laissa olevalle yksilöidylle valtuussäännökselle. Vesienhoitosuunnitelmat laaditaan vesienhoitolain 11 §:n nojalla ja niissä tulee asettaa

¹⁴⁶ Määttä 2005, s. 342.

¹⁴⁷ Tuori 2004, s. 1213.

¹⁴⁸ Kumpula - Määttä - Similä - Suvantola 2014, s. 96.

¹⁴⁹ Tala nimittää perinteiselle lainsäädännölle vaihtoehtoisia sääntelykeinoja vaihtoehtoisiksi sääntelykeinoiksi, joista soft law -instrumentit ovat yksi sääntelykeino, Tala 2009, s. 321. Määttä sen sijaan käyttää soft law'ta kattokäsitteenä ja synonyymina pehmeälle sääntelylle, Määttä 2005.

¹⁵⁰ Määttä 2005, s. 348–381.

¹⁵¹ Esimerkiksi Kumpula - Määttä - Similä - Suvantola 2014, s. 97.

¹⁵² Esimerkiksi ns. IPPC direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/1/EY, annettu 15 päivänä tammikuuta 2008, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi, EUVL L 24, 29.1.2008, s. 8-29) tavoitteena oli sääntelyn yhtenäistäminen. Samoin vesipuitedirektiivillä yhdistetään vesiensuojelu ja vesipalvelujen sääntely.

¹⁵³ Ks. Määttä 2005, s. 351–356.

vesipuitedirektiivin mukaiset ympäristötavoitteet. Valtioneuvosto hyväksyy suunnitelmat valtioneuvoston päätöksellä, mikä edelleen vahvistaa vesienhoitosuunnitelmien statusta.

Vesienhoitosuunnitelmien velvoittavuuden arviointi kulminoituu vesienhoitolain 28 §:ään, jonka mukaan valtion ja kunnan viranomaisten sekä viranomaistehtäviä hoitavien muiden elinten on otettava soveltuvin osin toiminnassaan huomioon valtioneuvoston hyväksymät vesienhoitosuunnitelmat. Toiminnanharjoittajaan vaikutukset tästä pykälästä ulottuvat siis ainoastaan viranomaisharkinnan kautta.

Ympäristöluvanvaraiselle toiminnalle kytkös löytyy YSL 51 §:stä, jonka mukaan ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien ja meriympäristön tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Vesienhoitosuunnitelmien vaikuttavuutta ympäristölupaharkinnassa on tutkittu melko laajalti. Euroopan unionin vesipolitiikkaa ja sen ohjausjärjestelmää on aiemmin pidetty lähinnä suunnittelullisena tai informatiivisena ohjauksena, eikä niinkään velvoitteita luovana¹⁵⁴, mutta niiden vaikuttavuus on tarkentunut Euroopan unionin tuomioistuimen vastauksessa ennakkoratkaisupyyntöön asiassa C-461/13 *Weser*, jonka myötä tuomioistuin vahvisti, että jäsenvaltiolla on velvollisuus evätä lupa hankkeelta, joka voi aiheuttaa vesimuodostuman tilan heikentymisen tai vaarantaa tilan parantumisen. Ratkaisun jälkeen voidaan kaikei todeta, että vesienhoitosuunnitelmat voivat asettaa ehdottoman luvanmyöntämisesteen, vaikkakin vesienhoitosuunnitelman merkitys on kirjattu lakiin huomioonottamisvelvollisuuden muodossa.¹⁵⁵ Lisäksi ratkaisun perusteella on todettu, että lain kirjaus huomioonottamisvelvollisuudesta on mahdollisesti todellisen oikeustilan vastainen ja tulisi päivittää vastaamaan vesienhoitosuunnitelmien todellista sitovuutta ja, että kansallisessa lainsäädännössä säädetty huomioonottamisvelvollisuus ei pane täytäntöön direktiivin velvoitteita täysmääräisesti.¹⁵⁶ Tämän valossa voidaan todeta vesienhoitosuunnitelmien sitovuudesta, että EUTI:n ratkaisun myötä niissä asetettujen ympäristötavoitteiden velvoittavuus tekee

¹⁵⁴ Ks. esim. Hollo 2009, s. 229–330

¹⁵⁵ Ks. myös Kauppila 2014a ja 2014b. Kauppila on jo ennen *Weser*-tapausta todennut, että systemaattisen tulkinnan seikat puoltavat vesienhoitosuunnitelmille annettavaa painoarvoa ja havaitsee jonkinasteisen vesiensuojelusuunnitelmien piilovaikutuksen eläinsuojien ympäristölupakäytännössä, Kauppila 2014b, s. 92. Kauppila toteaa kuitenkin myös, etteivät vesienhoitosuunnitelmat juurikaan näy ympäristölupapäätöksissä, eikä useissa tapauksissa edes perusteluvelvollisuus ei täyty.

¹⁵⁶ Ks. laajemmin Belinskij – Paloniitty 2015.

vesienhoitosuunnitelmissa asetutuista ympäristötavoitteista sitovampia kuin mitä Suomessa on aiemmin ajateltu, mikä poikkeaa perinteisestä ajatuksesta soft law -instrumenttien velvoittavuuden osalta.¹⁵⁷

Edellä mainitun ratkaisun vaikuttavuutta peltoviljelyyn, joka ei ole luvanvaraista toimintaa on syytä tutkia tarkemmin. Viranomaisharkinta aktualisoituu peltoviljelyn kontekstissa vain arvioitaessa onko nitraattiasetuksen säännöksiä rikottu. Nitraattiasetuksen säännökset kohdistuvat tuotantotapaan, eikä niiden noudattaminen tai velvoittavuus ole riippuvaista ympäristölle aiheutuvasta muutoksesta. Kunta käyttää harkintavaltaansa antaessaan ympäristönsuojelumääräyksiä. Tähän harkintaan edellä mainittu ratkaisu voi antaa lisäperusteluja paikallisten olojen perusteella annettavien ympäristönsuojelumääräysten antamiseen, silläkin uhalla, että määräysten seurauksena viljelijät eri paikkakunnilla voivat olla eriarvoisessa asemassa. Ratkaisun voidaan nähdä tukevan tapauskohtaista ja veden tilasta lähtevää lähestymistapaa, joka myös on kunnan antamien ympäristönsuojelumääräyksien taustalla.

Vesienhoitosuunnitelmat eivät varsinaisesti velvoita tekemään niissä lueteltuja toimenpiteitä, mutta niissä asetetut ympäristötavoitteet ovat sitovia. Niiden vaikuttavuus jää käytännössä peltoviljelyn kohdalla vähäisemmäksi kuin ympäristölupaa edellyttävien toimintojen osalta. EUTI:n ratkaisusta voidaan kuitenkin hakea tukea alueellisten olosuhteiden etusijaan yhdenvertaisuutta vasten, mitä myös tapaus KHO:n ratkaisu 17.6.2013 T 2035 tukee. Ne muodostavat myös tärkeän tiedonlähteen, jota kannattaisi hyödyntää esimerkiksi viljelijöille käytettävissä olevaa tietokantaa luotaessa, josta viljelijät saisivat tietoa lähialueen vesistöjen tilasta. Niiden sisältämä tieto voi saada merkittävän roolin tulevaisuuden ohjauskeinoissa. Vesipuitedirektiivin toimeenpano ja sen mukaisesti laadittavat vesienhoitosuunnitelmat eivät ole muuttaneet peltoviljelyyn kohdistuvan sääntelyn lähestymistapaa kokonaisvaltaisemmaksi, alueelliset erot ja kumulatiiviset vaikutukset huomioon ottavaksi, vaikka vesienhoitosuunnitelmat työkaluna sen tekevät.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Ks. myös Belinskij – Paloniitty 2015, s. 285.

¹⁵⁸ Ks. myös Pappila – Halonen 2015, jotka toteavat, että vesipuitedirektiivin implementointi ei ole johtanut kumulatiivisten vaikutusten huomiointiin hajakuormituksen sääntelyssä.

6 SÄÄNTELYJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUDEN ANALYYSIÄ

6.1 Sääntelyn koherenssi

Yksi tapa arvioida sääntelyn toimivuutta on arvioida sääntelyjärjestelmän koherenssia. Eri sääntelykeinot muodostavat ohjauskeinoyhdistelmiä ja kokonaisuuksia, joiden osana ja jonka ehdoilla eri ohjauskeinot vaikuttavat. Kokonaisuuden rakentamisessa pyritään siihen, että eri ohjauskeinot täydentävät toisiaan niin, että sääntelyn aukot minimoituvat. Koherenssilla tarkoitetaan sitä, että ohjauskeinot ja sääntely järjestelmässä ovat johdonmukaisia ja yhdenmukaisia.¹⁵⁹ Koherenssia analysoimalla voidaan myös saada vastauksia kysymyksiin sääntelyn tehokkuudesta.¹⁶⁰

Edellä luvussa 4 esitetty ja luvussa 5 systematisoitu sääntelykehikko on se kokonaisuus, joka vesiensuojelun näkökulmasta ohjaa peltoviljelyä. Kaiken taustalla voidaan nähdä vesienhoitosuunnitelmat, jotka kokoavat yhteen yleisnäkymän hoitotoimenpiteiden tilasta ja joiden sisältämää tietoa vesien nykytilasta sekä jo tehdyistä toimenpiteistä ja edelleen tarvittavista toimista voidaan käyttää hyväksi. Nitraattiasetuksen säännökset ovat samat koko maassa, samoin kuin tukiehdot ja ympäristökorvauksen sitoumuksista maksettavat korvaukset. Kunnan ympäristönsuojelumääräykset ovat paikallisia ja siten kohdennettavissa erityistä suojelua vaativiin alueisiin. Informatiiviset ohjauskeinot nähdään tapana täydentää sääntelykokonaisuutta ja keinona, jolla ylletään sinne mihin velvoittavalla lainsäädännöllä ei päästä, esimerkiksi koska velvoittavasta lainsäädännöstä muodostuisi kohtuuton taakka toimijoille. Kokonaisuudeksi muodostuu suuri määrä sääntelyä ja eri ohjauskeinojen mutkikkaita suhteita.

Taloudelliseen ja informaatio-ohjaukseen perustuvien sääntelykeinojen ongelmana voidaan nähdä niiden vapaa-ehtoisuus.¹⁶¹ Informatiivisiin ohjauskeinoihin ei liity sanktioita tai valvontaa, vaan käyttäytymiseen pyritään vaikuttamaan puhtaasti tiedolla ja neuvoilla. Niiden ohjausvaikutus voi siten jäädä vähäiseksi, esimerkiksi kun muut käyttäytymistä

¹⁵⁹ Ks. Laakso 2012, s. 253–254.

¹⁶⁰ Ks. Kokko 2009.

¹⁶¹ Päätelmiä tietyn ohjauskeinon heikkouksista ja vahvuuksista tehdään usein vaikutusmekanismin perusteella. Ks. esim. eri ohjauskeinojen vahvuuksien ja heikkouksien tyypittely Baldwin – Cave – Lodge 2012, s. 134–136

ohjaavat voimat painavat päätöksenteossa enemmän, tyypillisimmin taloudelliset vaikutukset.¹⁶² Toivottu käyttäytymisen muutos riippuu siten siitä, kokeeko kohdetaho informaation mukaisen käyttäytymisen järkeväksi ja toimii neuvotun mukaisesti.¹⁶³ Vesistöjen hyvästä tilasta ei suoraan ole hyötyä viljelijälle hänen toiminnassaan, joten informaatio-ohjaukseen perustuvan käyttäytymisen muutoksen on siten käytännössä pohjaututtava viljelijän henkilökohtaiseen intressiin vesien suojelemiseksi. Vesien hyvästä tilasta on viljelijöille yhtä paljon hyötyä kuin muille kansalaisille, eli hyötynä voi olla virkistysarvo, kulttuuriarvo tai luonnonmonimuotoisuuden arvostaminen. On vaikea arvioida näiden arvojen tärkeyttä viljelijöille ja siten informatiivisten ohjauskeinojen vaikuttavuutta. Sääntelyn johdonmukaisuuden kannalta ei ole optimaalista, että tärkeimmiksi tunnistetut toimenpiteet vesienhoitosuunnitelmien tavoitteiden saavuttamiseksi ovat vapaaehtoisuuteen perustuvia.

Sääntelykehyksen koherenssia heikentävä seikka on myös sääntelyn päällekkäisyys. Useat eri säädöksissä asetetut raja-arvot ja taulukot sallituista enimmäismääristä on omiaan heikentämään sääntelyn selkeyttä. Peltoviljelyyn kohdistuvista nitraattiasetuksen säännöksistä suuri osa sääntelyä tai rajoituksia, jotka löytyvät saman sisältöisinä tai tiukempina muualta velvoittavasta lainsäädännöstä tai vapaaehtoisuuteen perustuvasta taloudellisista tai informatiivisista ohjauskeinoista. Peltoviljelyyn kohdistuvia säännöksiä nitraattiasetuksessa ovat säännökset lannoitteiden käytöstä (10 §), typpilannoitemääristä (11 §), lannan ravinnepitoisuuksien määrittämisestä (12 §) ja toiminnanharjoittajan kirjanpitovelvollisuudesta (13 §). Kaikki peltoviljelyyn kohdistuvat nitraattiasetuksen säännökset kuuluvat maatalouden perustuen täydentävien ehtojen lakisääteisiin hoitovaatimuksiin ja lisäksi osa niistä sisältyy myös täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksiin.¹⁶⁴ Lisäksi kyseiset säännökset ovat vähimmäisvaatimuksia ympäristökorvauksen saamiseksi.

Nitraattiasetuksen noudattamisen laiminlyöminen seuraamuksista säädetään asetuksen 14 §, joka on viittaussäännös ympäristönsuojelulain 18 lukuun sekä rangaistusten osalta YSL:n 224 § ja 225 §:ään. Ympäristönsuojelulain 225 §:n mukaisesti

¹⁶² Ks. tiedollisen ohjauksen vaikutuksia rajoittavista seikoista Baldwin – Cave – Lodge 2012, s. 210–211.

¹⁶³ Halonen 2015, s. 182.

¹⁶⁴ Nitraattiasetuksen 10 § 7 momentin suojakaistojen noudattaminen on lueteltu sekä lakisääteisiin hoitovaatimuksiin kuuluvaksi että täydentävien ehtojen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukseksi asetuksessa 4/2015.

ympäristönsuojelulain tai sen nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen rikkomisesta tuomitaan sakkorangaistus, ellei muualla laissa säädetä ankarammasta rangaistuksesta. Nitraattiasetuksen sallimien lannoitemäärien ylittämisestä voi siten seurata sakkorangaistus. Valvontaviranomaiset ovat YSL:n 23 §:n 1 momentin mukaisesti ELY-keskus sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Kuten edellä selvitetty, nitraattiasetuksen samat säännökset toistuvat myös tukien ehtona olevien täydentävien ehdoissa. Käytännössä nitraattiasetuksen rikkomisen voi siis johtaa myös maataloustukien menetykseen taikka muuhun täydentävien ehtojen seuraamukseen, edellyttäen, että niitä on haettu.¹⁶⁵ Horisontaaliasetuksen 91 artiklan yleisperiaatteen mukaan täydentävien ehtojen lakisääteistä hoitovelvollisuutta koskevien sääntöjen rikkomisesta tulee määrätä hallinnollinen seuraamus. Lain maatalouden tukien toimeenpanosta (192/2013) 29 §:n mukaisesti täydentävien ehtojen laiminlyöntiin sovelletaan horisontaaliasetuksen 99 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua varhaisvaroitusjärjestelmää. Varhaisvaroitusjärjestelmää sovelletaan tapauksiin, joissa noudattamatta jättäminen ei vähäisen vakavuutensa vuoksi johda tuen vähentämiseen tai tuen ulkopuolelle sulkemiseen. Varhaisvaroitusjärjestelmä tarkoittaa, että toimivaltainen viranomainen lähettää tuensaajalle varhaisen varoituksen, jossa ilmoitetaan havainnosta ja velvoitteesta toteuttaa korjaavia toimenpiteitä. Mikäli rikkomus toistuu, tai se katsotaan tahalliseksi¹⁶⁶, sovelletaan tuen vähentämistä, taikka, mikäli se on asianmukaisesti perusteltua, tukijärjestelmän ulkopuolelle sulkemista.

Velvoittavien ohjauskeinojen päällekkäisyys johtaa jäsentymättömään kokonaisuuteen. Nitraattiasetuksen peltoviljelyyn kohdistuvat säännökset asettavat minimitason, joka kuitenkin tulisi myös asetuksesta riippumatta velvoittavaksi tukea saaville viljelijöille. Kääntäen voidaan myös sanoa, että maataloustuen tukiohjaus ei tuo lisävelvoitteita viljelijöille.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Lakisääteisiin hoitovaatimuksiin kuuluu nitraattidirektiivin 4 ja 5 artiklan velvoitteiden noudattaminen. Ks. seuraamusten keskinäisestä suhteesta tarkemmin Laitinen 2015.

¹⁶⁶ Tahallisuus määritetään rikoslain (515/2003) 3 luvun 6 §:n mukaisesti.

¹⁶⁷ Maataloustuki kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan ja sen perimmäinen maatalouspoliittinen tarkoitus on toimia elinkeinotukena.

6.2 Vesiensuojelun toteutuminen

Vesienhoitosuunnitelmiin tulee sisällyttää arvio laissa tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamisesta ja selvitys vaihtoehtojen valinnasta (vesienhoitolain 11.1 §:n 5 kohta). Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueelle laaditussa vesienhoitosuunnitelmassa vuosille 2016–2021 ja Saaristomeren valuma-alueen toimenpideohjelmassa esitettyjä arvioita tavoitteiden toteutumisesta. Arvio sisältää arvion toimenpiteiden toteutumistilanteesta sekä perustelut vajauksille toimenpiteiden toteuttamisessa.

Ensimmäisellä vesienhoitokaudella Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueella tavoiteaikataulua pidennettiin noin kahdessa kolmasosassa rannikkovesimuodostumia. Perusteluina tavoiteaikataulun siirtämiselle olivat vesienhoitoalueen happamat sulfaattimaat, joiden hallintaan ei ole riittävän tehokkaita menetelmiä, maa- ja metsätaloudessa tehtävien toimenpiteiden vaikutus täysimääräisesti usean vuoden viiveellä, maatalouden lisätoimenpiteiden ja ohjauskeinojen käyttöön saanti vasta hoitokauden loppupuolella, vasta kehitteillä olevat karjatalouden lantaongelman ratkaisemiseen tarvittavat tekniset menetelmät, viiveet suunnittelussa, neuvotteluissa ja lupakäsittelyissä, hyvin pitkä viive peltojen fosforilukujen alentamisessa, vesiekosysteemin hidas toipuminen.¹⁶⁸ Esimerkkinä olevalla vesienhoitoalueella yhteensä 162 hyvää huonommassa tilassa olevalle vesimuodostumalle hyvän ekologisen tilan tavoite asetettiin vuoteen 2015. Näistä vain 37 vesimuodostumaa oli saavuttanut hyvän tilan tavoitteen toisen suunnittelukauden alkaessa vuonna 2016.

Maataloutta koskevat perustoimenpiteet ravinnekuormituksen vähentämiseksi ovat toisella vesienhoitokaudella samat kuin ensimmäisellä. Täydentävien toimenpiteiden lukumäärä on sen sijaan kasvanut. Toteuttamisen haasteena on kuitenkin edelleen rahoitus sekä toimenpiteiden kohdistuminen ongelmallisimmille alueille, vaikkakin tähän on pyritty tekemään parannusta.¹⁶⁹ Ensimmäisen vesienhoitokauden jälkeen arvioitiin, että maatalouden sektorilla toimenpiteet eivät ole riittäviä ja että, toimenpiteitä tarvitaan

¹⁶⁸ Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosiksi 2016–2021, s. 116–117.

¹⁶⁹ Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosiksi 2016–2021, s. 166.

merkittävästi lisää.¹⁷⁰ Sektorille esitettyjä ohjauskeinoja oli ensimmäiselle kaudelle kymmenen ja nykyiselle kaudelle niiden määrää on kasvatettu.¹⁷¹ Ohjauskeinojen kehityksessä konkreettisia toimia tapahtui yhden ohjauskeinon osalta; nitraattiasetus uudistettiin vuonna 2014.

Merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelmaan kuuluu meristrategiadirektiivin edellyttämä osio, jossa arvioidaan niitä ohjauksen muotoja, joilla ohjelman tavoitteet pyritään saavuttamaan. Valmistelun yhteydessä tehty analyysi¹⁷² osoittaa, että ohjelma edistää tavoitetta lähinnä nostamalla valmisteluun uusia ohjausmuotoja ja toimintoja.¹⁷³ Toisaalta suuri osa uusista ohjausmuodoista nojautuvat vapaaehtoisuuteen perustuviin hankkeisiin, mikä lisää vaikuttavuuden etukäteisen arvioinnin epävarmuutta. Merenhoidon toimenpideohjelman kustannusvaikuttavuusanalyysissä esiteltiin toimenpiteiden eri yhdistelmiä kustannustehokkuuden näkökulmasta. Huomionarvoinen lopputulos analyysissä oli, että yhdelläkään toimenpideyhdistelmällä, ei edes yhdistelmällä, jossa toteutetaan kaikki toimenpiteet, ei kyetä saavuttamaan ohjelman ympäristötavoitetta vuoteen 2020 mennessä. Analyysin tulokset osoittavat, että merenhoidossa asetettu tavoitevuosi, 2020, johon mennessä ympäristön hyvä tila merialueilla tulisi saavuttaa, on liian aikainen kaikkien laadullisten kuvaajien osalta. Tämä tosin johtuu suurelta osin niiden vaikutusten viiveestä.

Merenhoitosuunnitelmaan sisältyvässä arviossa todettiin että, vaikka nykytoimenpiteet – sisältäen vesienhoidon toimenpiteet – ja merenhoidon uudet toimenpiteet toteutettaisiin, ei meriympäristön hyvää tilaa ole mahdollista saavuttaa vuoden 2020 loppuun mennessä suurimmassa osassa Suomen merialueita.¹⁷⁴ Pääasiallinen syy tavoitteen saavuttamatta jäämiseen rehevöitymisen osalta on meren hidas palautuminen. HELCOMin raportissa tehdyn mallinnuksen tulos osoittaa, että vaikka typpi- ja fosforikuormitukselle asetettuja enimmäismääriä noudatettaisiin, kestää meren palautuminen ja pintaveden typpi- ja

¹⁷⁰ Vain sektoreilla yhdyskunnat ja teollisuus toimenpiteiden katsottiin olevan riittäviä. Muilla pistekuormitussektoreilla toimenpiteiden riittävyyden arvioitiin olevan osittain riittävä (-/+) ja muilla hajakuormitusta aiheuttavilla sektoreilla katsottiin, että toimenpiteitä tarvitaan lisää. Maatalous oli ainut sektori, jolla katsottiin, että toimenpiteitä tarvitaan merkittävästi lisää. vesienhoitosuunnitelma 2016–2021, s. 128.

¹⁷¹ Ympäristöministeriö 2016, s. 16–17.

¹⁷² Oinonen ym. 2016: Cost-Effective Marine Protection – A Pragmatic Approach.

¹⁷³ Oinonen ym. 2016, s. 15.

¹⁷⁴ Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma 2016–2021, s. 119.

fosforipitoisuuksien laskeminen tavoitetasolle jopa sata vuotta.¹⁷⁵ Näin ollen on perusteltua pohtia, mikä merkitys on tavoitteen asettamisella, jos tiedossa on, että sen saavuttaminen ei ole mahdollista.

Toisen suunnittelukauden vesienhoitosuunnitelmissa tehdyn arvion mukaan hyvän ekologisen tilan tavoite saavutetaan vuoteen 2021 mennessä noin 85 % jokimuodostumista, 95 % järvi- ja ojaluodostumista ja 50 % rannikkovesimuodostumista, ja loppujen vesimuodostumien osalta tavoitteena on hyvän ekologisen tilan saavuttaminen vuoteen 2027 mennessä.¹⁷⁶ Suomen vesistöjen suurin ongelma on rehevöityminen, jonka vähentäminen kestää kauan ja jota ilmastonmuutos kiihdyttää, ja "luonnonolosuhteiden ylivoimaisuus" onkin syynä 80 % pidennetyistä aikataulutavoitteista. Ravinnekuormituksen osalta on todettu, että kuormituksen hallintaan ei yksinkertaisesti ole olemassa riittävän tehokkaita menetelmiä, jolloin teknistä kohtuuttomuutta tavoitteiden saavuttamiseksi on käytetty perusteluna 50 % aikataulutavoitteiden pidentämisestä.

Toisen suunnittelukauden vesienhoitosuunnitelmien hyväksymisen yhteydessä laaditussa perustelumuistiossa todetaan, että vesien ekologinen tila on parantunut ensimmäisen suunnittelukauden aika noin 2 prosentissa vesimuodostumista ja heikentynyt noin 1 prosentissa pintavesialueista.¹⁷⁷ Arviossa toimenpiteiden riittävydestä maatalouden toimenpiteiden toteutusaste oli kaikista huonoin ja maatalous oli ainoa sektori joka kuului luokkaan "Toimenpiteitä tarvitaan paljon lisää".¹⁷⁸ Toimenpiteiden lisätarpeesta todetaan, että olemassa olevia toimenpide-esityksiä tulisi toteuttaa aiempaa laajemmin. Toimenpiteistä eniten toimeenpantuja ovat informaatio-ohjaukseen perustuvat ohjauskeinot. Ensimmäisellä suunnittelukaudella neuvontaa ja koulutusta toteutettiin laajalti useissa hankkeissa.¹⁷⁹ Myös nykyisellä suunnittelukaudella on merkittävä osa suunnitelluista ohjauskeinoista neuvontaan ja koulutuksen lisäämiseen perustuvia. Yksi syy siihen, että tulokset ovat vaisuja, on varmastikin informaatio-ohjaukseen perustuvien ohjauskeinojen heikko vaikuttavuus.¹⁸⁰

¹⁷⁵ HELCOM 2013, s. 16.

¹⁷⁶ Valtioneuvoston päätös 3.12.2015, Liite 1, s. 4

¹⁷⁷ Valtioneuvoston päätös 3.12.2015, Liite 1, s.4.

¹⁷⁸ Valtioneuvoston päätös 3.12.2015, Liite 1, s.5–6 Taulukko 1.

¹⁷⁹ Valtioneuvoston päätös 3.12.2015, Liite 1, s. 5.

¹⁸⁰ Informaatio-ohjauksen heikkouksista enemmän kappaleessa 6.1

Kuten edellä mainittu, perustelumuistiossa, joka on liitteenä valtioneuvoston päätöksessä vesienhoitosuunnitelmien hyväksymiseksi, ”luonnonolosuhteiden ylivoimaisuus” on perusteena valtaosassa aikataululykkäyksiä. Viljelijä voi lannoitustapaa ja määrää päättäessään ottaa huomioon viljelymaan rakenteen, viljeltävät kasvin tarpeet ja pellon vesitarpeet sekä soveltaa eroosiota vähentäviä viljelytapoja ja muita ympäristösuojelutoimia. Viljelijä ei kuitenkaan voi täysin varmaksi ennustaa sääolosuhteita. Suurin osa pintahuuhtoutuman kautta kulkeutuvista ravinteista päättyy vesistöihin muutamien runsaiden tai pitkäkestoisten sateiden aikana.¹⁸¹ Myös ominaisuudet ravinteita vastaanottavassa vesistössä vaikuttavat paljon vesistön rehevöitymiseen.¹⁸² Viljelijän ei ole käytännössä mahdollista itse seurata jokaisen lähialueen vesistön vaihtelevia olosuhteita ja muutoksia veden laadussa.

6.3 Ympäristöoikeudellisten oikeusperiaatteiden toteutuminen peltoviljelyyn kohdistuvassa vesiensuojelusääntelyssä

Oikeusperiaatteella tarkoitetaan oikeusjärjestyksessä tunnustettua ohjausmallia. Periaatteet ovat sääntöjä yleisluontoisempia ja syntyvaltaan erilaisia.¹⁸³ Periaatteiden taustalla on oikeudenmukaisuusajattelu ja ne ovat voimassa kun oikeusjärjestys hyväksyy ne.¹⁸⁴ Periaatteet eivät ole joko-tai säännöksiä, vaan ne vaikuttavat yhtäaikaaisesti ja rinnakkain sääntöjen sekä muiden periaatteiden kanssa. Niitä voidaan käyttää laintulkinnassa ja niihin voidaan turvautua lainsäädännön aukkojen täyttämiseksi. Periaatteilla on myös toinen tehtävä laintulkinnan lisäksi. Ne vaikuttavat lainsäädännön kehittämiseen.¹⁸⁵ Ne ovat ikään kuin oikeusjärjestelmän selkäranka, jotka ohjaavat oikeusjärjestelmää johdonmukaisemmaksi ja ristiriidattommaksi. Oikeus, joka on ristiriidassa

¹⁸¹ Iho – Lankoski 2010, s.101.

¹⁸² Ks. Laakkonen – Parpola 2010, s. 93–95.

¹⁸³ Laajalti hyväksytty erottelu sääntöjen ja periaatteiden välillä on, että sääntöjä noudatetaan kaikki-tai-ei-mitään tyypisesti kun taas oikeusperiaatteita voidaan noudattaa enemmän tai vähemmän. Kuitenkaan kategorisen eron tekeminen sääntöjen ja periaatteiden välille ei ole mielekäästä, koska monet periaatteet voidaan havaita sääntötyyppisiksi. Kokko mukaan sääntöjen ja periaatteiden ero on teoreettinen, vaikkakin raja niiden ei käytännössä ole selvä. Kokko 2003, s. 95. Eroa murtaa myös se, että monia oikeustieteessä tunnistettuja oikeusperiaatteita on kirjattu lainsäädäntöön. Suvantola 2006, s. 26.

¹⁸⁴ Ks. Kuusiniemi ym. 2013, s. 77-78.

¹⁸⁵ Suvantola käyttää jaottelua laintulkinnalliset eli normatiiviset periaatteet ja tavoitteita asettavat eli ohjelmalliset, Suvantola 2006, s. 29.

oikeusperiaatteiden kanssa menettää legitimitettinsä.¹⁸⁶ Siten oikeusperiaatteiden toteutumista tarkastelemalla voi tehdä jonkinlaisia johtopäätöksiä myös lainsäädännön toimivuudesta ja koherenssista suhteessa muuhun oikeusjärjestykseen.

Tässä yhteydessä kiinnostavia ovat asiasisältöiset ympäristöoikeuden yleiset periaatteet, joihin luetaan etenkin kestävän kehityksen periaate, varovaisuusperiaate ja aiheuttamisperiaate sekä ympäristön- ja luonnonsuojelun periaatteet joihin, kuuluu suojaperiaate, ennaltaehkäisyn periaate, resipienttiperiaate sekä BAT- ja BEP-periaatteet.¹⁸⁷ Rehevöitymisen vähentämiseen tähtäävän sääntelyn tarkoituksena on suojella vesistöjä pilaantumiselta. Peltoviljelyyn kohdistuva vesiensuojelulainsäädäntö on nimenomaan ympäristönsuojelua, vaikkakin suojeltavat vesistöt ovat myös luonnonvaroja, joita käytetään. Näin ollen lainsäädäntöä arvioitaessa tulee tarkastella erityisesti ympäristönsuojelun periaatteiden toteutumista. Seuraavaksi tarkastelen edellä mainittujen periaatteiden toteutumista peltoviljelyyn kohdistuvassa vesiensuojelusääntelyssä.

Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta 191 artiklan 2 kohdassa on lausuttuna, että unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava. Läpäisyperiaatteen kautta näillä on ohjaava vaikutus myös sekundäärilainsäädäntöön.

Vesiensuojelulainsäädäntö peltoviljelystä aiheutuvan ravinnekuormitukselta vähentämiseksi ilmentää kestävän kehityksen periaatetta siinä määrin, että pyrkimyksenä on suojella vesistöjä niin, että ne säilyvät terveisinä ja elinvoimaisina. Suojaperiaatteella tarkoitetaan ympäristönlaadusta lähtevää tarkastelutapaa. Suojaperiaate rakentuu lähinnä ympäristön laatua kuvaavien raja-arvojen kautta, jolloin asetettuja raja-arvoja ei saa ylittää, jotta suojelun kohde ei pilaantuisi.¹⁸⁸ Ennaltaehkäisyn periaatteen mukaisesti haitalliset vaikutukset pyritään ehkäisemään ennakolta siten, että esimerkiksi päästöjä ei lainkaan syntyisi tai ne ainakin minimoitaisiin.¹⁸⁹ Nykyisin sääntelyn lähtökohtana on useimmiten suojaperiaatetta ja ennaltaehkäisyn periaatetta yhdistävä lähestymistapa, jonka mukaisesti pyritään rajoittamaan päästöjen syntymistä esimerkiksi käyttämällä teknisesti tehokkaita

¹⁸⁶ Karhu – Määttä 2010, s. 59–60.

¹⁸⁷ Ks. Kuusiniemi ym. 2013, s. 84-88.

¹⁸⁸ Kuusiniemi ym. 2013, s. 92.

¹⁸⁹ Kokko 2003, s. 105.

käytäntöjä sekä varmistamaan ympäristön hyväksyttävän tilan säilyminen.¹⁹⁰ Peltoviljelyyn kohdistuvalla vesiensuojelusääntelyllä pyritään vähentämään ravinnekuormitusta sääntelemällä lannoituksen enimmäismäärästä sekä menettelytavoista, joten se rakentuu ajatukselle ennaltaehkäisystä ja se ilmentää myös suojaperiaatetta, siinä kuitenkin vain osin onnistuen.

Varovaisuusperiaate, joka myös on sisällytetty perustamissopimukseen, rakentuu ajatukselle, että tieteellisen näytön riittämättömyydestä aiheutuvaa epävarmuutta pyritään hallitsemaan päätettäessä toimenpiteistä. Maataloustoiminnasta aiheutuvien päästöjen hajakuormitusluonteen vuoksi nitraattidirektiivin kohteen (maa- ja puutarhataloustoiminnassa käytettävän ja syntyvän lannoitteen ja lannan) tarkkaa vaikutusta vesistöön on mahdoton tietää. Varovaisuusperiaatteen lähtökohtana on ekologisen tilan turvaaminen kriittisten rajojen rikkomiselta. Nitraattidirektiivin ja sen toimeenpanemiseksi annetun nitraattiasetuksen voidaan todeta perustuvan varovaisuusperiaatteen ajatukselle.¹⁹¹ Mutta, jotta periaate toteutuisi, tulisi sääntelyn johtaa siihen, että kriittisiä raja-arvoja ei ylitetä.

Sen sijaan resipienttiperiaate, joka on vakiintunut vesioikeuden alalla, ei näy ravinnekuormituksen hallinnan sääntelyssä, johtuen pitkälti päästöjen hajakuormitusluonteesta, joka tekee juuri haittaa kärsivän vesistön vaatiman raja-arvotason määrittämisestä mahdotonta (hajakuormituksen luonteesta enemmän kappaleessa 2.2.1). Resipienttiperiaate korostaa nimenomaan vastaanottavan vesistön yksilöllisiä piirteitä, ominaisuuksia ja olosuhteita, jolloin se peräänkuuluttaa kokonaisuuden kannalta oikean taseisia ympäristövaatimuksia.¹⁹² Sääntely peltoviljelyn ravinnekuormituksen vähentämiseksi on koko maassa samanlaista eikä sääntely ota huomioon alueellisia eroavaisuuksia tai vaihtelua vesistöjen haavoittuvuuden välillä. Kun resipienttiperiaatetta ei sovelleta lainsäädännössä, johtaa sääntely usein joko kustannuksiltaan kohtuuttomiin taikka tehokkuudeltaan riittämättömiin vaatimuksiin. Peltoviljelyn ravinnekuormituksen sääntelyn osalta lopputulos on kohdevesistöjen ominaispiirteet sekä muusta toiminnasta aiheutuvan kuormituksen huomiotta jättävä sääntely, joka johtaa liian korkeaan pilaantumistaseseen.

¹⁹⁰ Kuusiniemi ym. 2013, s. 92-93.

¹⁹¹ Ks. myös Kokko 2003, s. 105.

¹⁹² Kuusiniemi ym. 2013, s. 94.

Yksi ympäristöoikeuden tärkeimmistä periaatteista on aiheuttamisperiaate, jota myös kutsutaan saastuttaja maksaa periaatteeksi (ns. polluter pays principle). Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti vahinko ympäristölle aiheuttanut vastaa kaikista ennaltaehkäisevistä ja korjaavista toimenpiteistä aiheutuvista kuluista.¹⁹³ Se sisältää oikeudenmukaisuusvaatimuksen kustannusten kohdentamisesta oikeudenmukaisella tavalla.¹⁹⁴ Aiheuttamisperiaatetta ilmentävässä lainsäädännössä on jokin mekanismi, joka johtaa siihen, että pilaaja tai saastuttaja maksaa pilaantumisen aiheutumisesta maksun, jolla voidaan kattaa puhdistamisen kustannukset tai muutoin korvata aiheutunut haitta. Aiheuttamisperiaate kohdistuukin muita periaatteita selkeämmin lainvalmisteluvaiheeseen.¹⁹⁵ Peltoviljelyn vesistöille aiheuttaman haitan kustannukset eivät tule viljelijöiden maksettavaksi, eikä peltoviljelyyn kohdistuva vesiensuojelusääntely ilmennä aiheuttamisperiaatetta.

6.4 Nitraattiasetuksen ja nitraattidirektiivin heikkouksista ohjauskeinona

Nitraattidirektiivi, johon nitraattiasetus pohjautuu, säätelee nimensä mukaisesti vain tyyppipäästöjä. Rehevöityminen määritellään direktiivissä ”*veden rikastumista tyyppiyhdisteillä, mikä aiheuttaa levien ja korkeampien kasvilajien kiihtynyttä kasvua, jonka tuloksena on ei-toivottuja veden eliötasapainon ja kyseisen veden laadun häiriöitä*”.¹⁹⁶ Nitraattidirektiivin rehevöitymisen määritelmässä ei mainita fosforia rehevöitymisen aiheuttajana. Huomioitavaa on kuitenkin, että määritettäessä nitraattiherkkiä tai pilaantumisalttiita alueita tulee huomioon ottaa myös muusta kuin tyypestä johtuva pilaantuminen. Euroopan unionin tuomioistuin on asiassa C-293/97 *Standley* todennut että, direktiiviä sovellettaessa rehevöitymisessä voivat osatekijöinä olla suureltakin osin myös muut aineet kuin nitraattiyhdisteet ja että myös muista aineista koostuvat päästöt tulee ottaa huomioon implementoitaessa direktiivin tavoitetta ja sen mukaisia toimenpideohjelmia.¹⁹⁷ Lisäksi asiassa C-285/00 Euroopan unionin tuomioistuin katsoi Ranskan jättäneen noudattamatta nitraattidirektiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut yksilöinyt

¹⁹³ Kokko 2003, s. 107.

¹⁹⁴ Suvantola 2006, s. 30.

¹⁹⁵ Ks. myös Kokko 2003, s. 108 ja Kuusiniemi ym. 2013, s. 86.

¹⁹⁶ Nitraattidirektiivi 2 artikla i) kohta.

¹⁹⁷ Kohdat 46, 48 ja 52.

pilaantuneita vesiä direktiivissä säädetyn mukaisesti. Euroopan unionin tuomioistuin viittasi direktiivin 3 artiklaan ja sen liitteessä I säädettyihin perusteisiin ja katsoi, että rehevöitynyt vesistö tulee määrittää pilaantumisalttiiksi tai pilaantuneeksi vyöhykkeeksi siinäkin tapauksessa, että rehevöityminen kyseisen vesistön osalta johtuu pääasiassa fosforin liiallisesta määrästä.¹⁹⁸ Nitraattidirektiivin vaikutus fosforikuormituksen vähentämiseen pysyy kuitenkin marginaalisena, sillä direktiivi ei sisällä velvoitteita rajoittaa fosforin levitystä. Vaikka suuri osa käytettävistä lannoitteista sisältää sekä tyypeä että fosforia ja lannoitteiden levityksen rajoittaminen vaikuttaa vähentävästi myös fosforikuormitukseen, vaihtelee fosforin osuus kaupallisissa lannoitteissa, joten nitraattidirektiivin tehokkuus vähennystavoitteiden saavuttamiseksi ei ole riittävä.¹⁹⁹

Nitraattidirektiivi velvoittaa jäsenvaltiot määrittämään pilaantuneet tai pilaantumisalttiit vyöhykkeet direktiivin I liitteessä vahvistettujen perusteiden mukaan. Suomessa on jo vuonna 1997 nitraattidirektiiviä täytäntöön pantaessa katsottu nitraattiherkkyyden käsittävän koko maan lähinnä vesistöjen rehevöityneen tilan perusteella, ja koko maa on määritetty pilaantumisalttiiksi vyöhykkeeksi. Itämeren ympäröivistä jäsenvaltioista Suomen lisäksi Saksa, Tanska ja Liettua eivät ole määrittäneet herkkiä vyöhykkeitä, vaan soveltavat toimenpideohjelmaa koko alueellaan. Muut Itämeren ympäröivät valtiot (Ruotsi, Puola, Latvia ja Viro) ovat määrittäneet nitraattiherkiksi alueeksi vain pienen osan alueestaan²⁰⁰, vaikka niiden vedet valuvat lähes kokonaisuudessaan Itämereen. Komissio on kyseenalaistanut nitraattiherkkien alueiden määrittelyn näissä maissa.²⁰¹

Nitraattiasetuksella tapahtuva sääntely on hallinnollinen ohjauskeino, joka kohdennetaan tuotantotapaan. Sen sisältämät säännökset ohjaavat viljelijöiden toimintaa asettamalla lannoitteen tyyppienimmäismäärän sekä määräämällä miten lannoite voidaan levittää. Nitraattiasetuksen säännökset ovat samat koko maassa, joten se ei ohjauskeinona ota huomioon suojelun kohteen ominaisuuksia tai sietokykyä (vrt. vesiensuojelussa perinteiseen resipienttiperiaatteeseen, jossa ratkaisevaa on vesistön sietokyky). Nitraattidirektiivin ja nitraattiasetuksen mukainen ohjaus edustaa lievää ympäristönsuojelullista varovaisuusperiaatetta (koska lannoitteen levittämisen vaikutusta

¹⁹⁸ Asiassa C-258/00 tuomioistuin korosti, että direktiivin tavoitteena on maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentäminen ja että liian suppea tulkinta pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden määrittämisessä olisi direktiivin tarkoituksen ja tavoitteiden vastaista. Kohdat 43–45.

¹⁹⁹ Euroopan komissio 2013, s. 32

²⁰⁰ Ruotsi 22 prosenttia, Puola 4,5 prosenttia, Latvia 13 prosenttia ja Viro 7 prosenttia.

²⁰¹ Euroopan komissio 2013, s. 32.

vesistöön ei tarkasti tiedetä), ja ilmentää haittojen minimoinnin periaatetta.²⁰² Ohjaus ei kuitenkaan kykene estämään ympäristön pilaantumista ja varovaisuusperiaate ei toimi, koska kriittiset raja-arvot ylittyvät. Ympäristönsuojelu, siinä määrin kuin se ymmärretään ympäristön pilaamisen torjumisena, ei toteudu.

6.5 Euroopan unionin maatalouspolitiikka rajojen asettajana

Läntisen alueen vesienhoitosuunnitelman mukaan maatalouden toimenpiteiden toteutus ei ole edennyt suunnitellussa tahdissa. Syyksi vesienhoitosuunnitelmassa annetaan muun muassa EU:n maatalouspolitiikan uudistus.²⁰³ Euroopan unionin maatalouspolitiikka kuuluu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan, joten kansallista maatalouspolitiikkaa voidaan harjoittaa vain unionin lainsäädännön asettamien raamien sisällä.²⁰⁴ EU:n yhteinen maatalouspolitiikka (Common Agricultural Policy, CAP) asettaa tavoitteet tulevaisuuden maatalouspolitiikalle ja Suomen maatalouspolitiikka perustuu vahvasti tälle. Yhteistä maatalouspolitiikkaa on noudatettu EU:ssa jo vuodesta 1962 ja nykyisin se perustuu Euroopan unionin sopimuksen 38 artiklaan. Yhteistä maatalouspolitiikkaa on uudistettu useasti ja sen painopisteet ovat vaihdelleet. Viimeisin uudistus astui voimaan vuoden 2015 alusta. Uudistetussa yhteisessä maatalouspolitiikan ohjelmassa otetaan aiempaa enemmän huomioon ympäristönsuojelulliset näkökulmat.²⁰⁵ Kunkin jäsenvaltion on tullut tehdä kehittämisohjelma vuosille 2014–2020, jonka Euroopan komissio hyväksyy.

Yhteiseen maatalouspolitiikkaan kuuluu kolme keskeistä asetusta; ns. *horisontaaliasetus*²⁰⁶, *yhteisistä säännöksistä annettu asetus*²⁰⁷ ja *maaseudun*

²⁰² Nordberg 2010, s. 52.

²⁰³ Kokemäen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosiksi 2016–2021 s. 119.

²⁰⁴ HE 177/2014 vp. s. 3.

²⁰⁵ European Commission, Agricultural Brief on CAP 2013, s. 6-7.

²⁰⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta, EUVL L 347, 20.12.2013, s. 549

²⁰⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri ja

*kehittämisasetus*²⁰⁸. Horisontaaliasetuksen säännökset koskevat tulotukea ja markkinatukea ja niiden mukaiset toimenpiteet muodostavat yhteisen maatalouspolitiikan "I pilarin". Maaseudun kehittämisohjelmat puolestaan muodostavat "II pilarin". Ympäristönsuojelua toteutetaan I pilarissa horisontaaliasetuksen mukaisten tukien ja korvausohjelmien ehtojen kautta.

Horisontaaliasetuksen 94 artiklan 2 momentin mukaan jäsenvaltiot eivät saa määritellä vähimmäisvaatimuksia, joita ei ole vahvistettu saman asetuksen liitteessä II. Vähimmäisvaatimusten on siten perustuttava liitteessä II vahvistettuihin direktiiveihin ja niiden mukaisiin liitteessä vahvistettuihin toimenpiteisiin. Vesiensuojelun osalta vahvistetut direktiivit ovat nitraattidirektiivi sekä direktiivi 80/68/ETY, sellaisena kuin se on viimeisenä voimassaolopäivänään, siltä osin kuin se liittyy maataloustoimintaan. Vähimmäisvaatimukset saavat siis olla tiukimmillaan samat kuin suorien tukien täydentävät ehdot. Jäsenvaltioilla ei ole mahdollisuutta asettaa tukien edellytykseksi vaatimuksia ravinnekuormituksen vähentämiseksi enempää kuin mitä on jo voimassa. Vähennystavoitteet on siten pyrittävä saavuttamaan vapaaehtoisin toimin.

7 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

7.1 Ehdotuksia sääntelyjärjestelmän kehittämiseksi

Edellä on tunnistettu haasteita, joiden vuoksi peltoviljelyn vesiensuojelusääntelyllä ei ole onnistuttu alentamaan ravinnekuormitusta toivotussa määrin. Yksi perusongelma ravinnekuormituksen hallinnassa on kumulatiivisten vaikutusten huomiotta jättäminen.²⁰⁹

Sääntelyn kehittämiseksi on tutkimuksessa tunnistettu säädösten päällekkäisyyksien vähentäminen, sääntelyn alueellinen kohdistaminen, tulosperusteinen taloudellinen ohjaus ja osittain sääntelyn vaatimusten tiukentaminen. Yksinkertaisin tapa näiden tavoitteiden

kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320.

²⁰⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta, EUVL L 347, 20.12.2013, s. 487.

²⁰⁹ Pappila – Halonen 2015 s. 87 ja 91.

saavuttamiseksi on koota velvoittava sääntely yhteen säädökseen, joka huomioi sekä peltolohkokohtaiset erot kasvien ravinnetarpeessa että vesienhoidon tavoitteet.²¹⁰ Olemassa olevaa kansallista nitraattiasetusta voitaisiin käyttää tähän.

Sääntelyn kehittämisessä avainasemassa on toimenpiteiden kohdentaminen. Toimenpiteet on mahdollista kohdistaa alueellisesti ja tilakohtaisesti kaikista kuormittavimmille alueille, jolloin niiden vaikuttavuuden taso kasvaisi. Myös vesienhoitosuunnitelmissa tunnistetaan tarve toimenpiteiden kohdentamiselle. Kohdentamista voidaan edistää käytössä olevilla ohjauskeinoilla lähinnä kolmella tavalla. Ensinnäkin ympäristökorvausjärjestelmän toimenpiteiden kohdentamista herkimmille alueille edistetään neuvontakäynneillä tiloille, jotka sijaitsevat haavoittuvassa tilassa olevan vesistöjen valuma-alueella. Toiseksi kohdentaminen voi tapahtua asettamalla tiukempia rajoituksia herkimmille alueille, lähinnä hyödyntämällä kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä. Kolmanneksi voidaan luoda uusia taloudellisia kannustimia, jotka ovat tulosperusteisia. Tällöin kasvatetaan kannustinta tehdä toimenpiteitä peltolohkoilla, joista suurin ravinnepäästö aiheutuu.

Viimeksi mainitun ohjauskeinon perustana ovat yksityiskohtaiset tiedot vesistöjen tilasta. Jotta ohjauskeinon toteuttaminen on mahdollista, tulisi tietojen olla helposti viljelijöiden saatavilla. Tämä tukisi tietokannan perustamista, jonka tiedot tulisivat vesienhoitosuunnitelmia varten tehtyjen vesistöjen tilan määrittämisestä sekä viljelijöiden maaperän viljavuuskokeista.

Maatalouden ympäristökorvausjärjestelmässä maksettavilla tuilla on suuri taloudellinen merkitys viljelijöille.²¹¹ Ympäristökorvausjärjestelmän tehokkuutta vesiensuojelun edistämiseksi heikentää kuitenkin sen vaihteleva kannustinvaikutus, jonka syynä on, että korvausta maksetaan toimintaperusteisesti eikä tulosperusteisesti. Viljelijän saama taloudellinen hyöty toteutetusta toimenpiteestä ei siten ole riippuvainen toimenpiteen merkittävyydestä vesiensuojelun kannalta tärkeimmille alueille.

Myös ravinnepäästökauppa on mahdollinen ohjauskeino ravinnepäästöjen vähentämiseksi. Pohjoismaiden ympäristörahastoyhtiö Nefco on ehdottanut Itämeren

²¹⁰ Myös ravinnekierrätyksen edistämistä tutkinut työryhmä ehdottaa ravinteiden käytön kokonaisuudistusta, siten, että kehitetään nitraattiasetuksesta kaikkea ravinteiden käyttöä koskeva säädös. Martinen ym. 2017, s. 26.

²¹¹ Iho – Lankoski 2010, s. 107.

suojelukomissiolle kansainvälisen ravinnepäästökaupan aloittamista Itämeren rehevöitymisen hillitsemiseksi.²¹² Ehdotuksessa esitetään vaiheittain toimeenpantavaa kauppajärjestelmää, jonka ensimmäinen vaihe perustuu vapaa-ehtoisuudelle ja joka myöhemmissä vaiheissa tulisi kaikki ravinnekuormituksen aiheuttajia sitovaksi. Ravinnepäästöoikeuksia myisivät kunnat, yritykset ja maatalouden toimijat, jotka pystyisivät vähentämään päästöjään niin, että niitä liikenisi myytäväksi. Päästöoikeuksia ostaisi valtio, yleishyödylliset järjestöt sekä myöhemmässä vaiheessa perustettava investointirahasto, joka toimisi päästöjen välittäjänä.²¹³

Ravinteiden kierrättäminen on yksi avain myös maataloudesta aiheutuvan ravinnekuormituksen vähentämiseksi. Näin ollen sen lisäksi, että vähennetään lannoitusta herkillä alueilla ja ennen kaikkea suhteutetaan lannoitus todelliseen tarvittavaan määrään maaperän laadun sekä viljeltävän kasvin perusteella, tulisi lannoitteena käyttää kierrätettyjä lannoitteita. Lannan käyttäminen lannoitteena vähentää kokonaiskuormaa kun ”jäte” otetaan hyötykäyttöön. Nykyinen nitraattiasetus sallii suurempien typpi- ja fosforimäärien levittämisen silloin kun lannoitukseen käytetään lantaa. Näin nykyinen sääntely jo sinällään suosii lannan käyttöä. Jos kuitenkin lannan paikalle saaminen ja varastointi aiheuttavat mittavia hankaluuksia ja kustannuksia, ei kannustava vaikutus toteudu. Vielä ei ole teknisiä ratkaisuja, jotka tekisivät lannan prosessoinnista tarpeeksi halpaa ja helppoa, niin että se kannustaisi eläintilat, joilla lantaa pääasiassa syntyy, järjestämään lannan kuljettamisen ja säilyttämisen. Ohjauskeinoille innovaatioiden tukemiseksi olisi siten tarvetta.

Peltoviljelyn alalla esiintyy omavalvonnan muotoja (kuten todettu edellä kappaleessa 5.1), ja vaikka vesiensuojeluohjeistuksia ja -oppaita on runsaasti ja viljelijöitä neuvovia instituutioita on useita, ei peltoviljelyn alalla ole hyödynnetty itsesääntelyä. Itsesääntely on sääntelyä, jonka taustalla ei ole valtiovaltaa. Sääntöjen takana on silloin jokin organisaatio tai järjestö, johon toiminnanharjoittajat kuuluvat. Esimerkiksi metsätaloudessa itsesääntely toimii laajalti ja lähes kaikki metsäalueet ovat mukana metsäsertifiointijärjestelmässä.²¹⁴ Peltoviljelyn sääntelyjärjestelmässä ei myöskään ole hyödynnetty ympäristöstandardien käyttöä. Jokin instituutio, kansallinen tai kansainvälinen, voisi kehittää esimerkiksi

²¹² Ks. Nefco 2008.

²¹³ Nefco 2008, s. 6-7.

²¹⁴ Ks. Pappila 2008, s. 210.

”kierrätetyillä ravinteilla lannoitettu vilja” merkin, jolla viestitään kuluttajille, että tuotteen valmistaja osallistuu vesiensuojeluun.

Mikäli sääntelyä kiristetään, esimerkiksi asettamalla sallitut typen ja fosforin enimmäismäärät nykyistä huomattavasti alemmalle tasolle, tulee myös säännösten noudattamisen valvontaan kiinnittää huomiota. Viranomaisen valvontataakan vähentämiseksi voitaisiin valvonta suorittaa omavalvonnan kautta, mikä olisi myös linjassa vallitsevan sääntelyn sujuvoittamispyrkimyksen kanssa.²¹⁵

7.2 Loppupäätelmiä

Maataloussektori on vahvasti säädeltyä toimintaa. Vaikka tässä tutkimuksessa on kokonaan jätetty eläintiloja koskeva sääntely tarkastelun ulkopuolelle, on sääntelyä paljon. Suuresta sääntelyn määrästä huolimatta sääntelyn vaikutus ravinnekuormituksen vähentämiseen on liian vähäinen. Yksi tutkielman johtopäätös on, että sääntely ei vaikuta toivotulla tavalla. Sääntelyssä on eräitä puutteita ja ongelmia, jotka selittävät heikkoja tuloksia tavoitteiden saavuttamisessa. Sääntely ei ole vesistölähtöistä, joten haittaa kärsivän vesistön sietokykyä ei oteta huomioon. Sääntelyssä ja käytänteissä ei myöskään kyetä ottamaan huomioon useiden toimijoiden kumulatiivisia vaikutuksia, mikä onkin hajakuormitusluonteisten päästöjen hallinnan perusongelma.

Monien ravinnekuormituksen vähentämisen kannalta tärkeiksi tunnistettujen toimenpiteiden toteuttamista ohjataan vapaaehtoisuuteen perustuvilla ohjauskeinoilla. Vapaaehtoisuuteen perustuvissa ohjauskeinoissa on se riski, että niitä ei syystä tai toisesta haluta noudattaa. Syynä voi olla toimijoiden mielestä toimenpiteiden kustannukset tai muu hankaluus, taikka liian alhainen korvaus niiden toteuttamisesta. Maataloustuen tukiohjaus ei aseta enempää velvoitteita kuin mitä nitraattiasetus minimitaso asettajana velvoittaa. Maatalouspolitiikassa, jonka keskeisenä tavoitteena on varmistaa viljelijöille kohtuullinen tulo elinkeinosta, halutaan välttää viljelijöille aiheutuvia lisäkustannuksia viimeiseen asti. Myös luonnonolosuhteista johtuvat syyt selittävät lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden saavuttamatta jäämistä. Vesistön toipuminen rehevöityneestä tilasta voi kestää

²¹⁵ Sujuvoittamistavoitteesta ks. Ratkaisujen Suomi - Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, s. 27.

vuosikymmeniä. Voidaan jopa todeta, että vesipuitedirektiivin mukaiset sitovat ympäristötavoitteet eivät ole saavutettavissa lainsäädännön keinoin, eikä muillakaan keinoin, koska vesien ja meren hyvää tilaa ei voida kaikissa vesimuodostumissa saavuttaa vuoteen 2015 eikä edes välttämättä 2027 mennessä siksi, että rehevöitymisestä palautumisen kestää niin kauan. Loppujenlopuksi sääntelyn heikkoon toimivuuteen voidaan jakaa luonnontieteellisiin, taloudellisiin ja maatalouspoliittisiin syihin.

Epävarmuus viljelytoiminnan tarkan vaikutuksen laajuudesta yksittäisen vesistön tilaan hankaloittaa sääntelemistä. Keinoja ravinnekuormituksen vähentämiseksi on tunnistettu ja niitä sisältyy voimassa oleviin säännöksiin. Oikeudelliset mekanismit eivät kuitenkaan ole riittäviä, koska niiden taustalla oleva suojelutavoite ei täyty. Kyse ei ole puutteellisesta sääntelykehyksestä, tai tilanteesta, jossa sääntelyssä ei olisi sanktioita (ns. *lex imperfecta*), vaan tilanteesta, jossa raja-arvojen taso on sellainen, että toimijat voivat noudattaa sitä ryhtymättä tavoitteen kannalta riittäviin toimenpiteisiin. Mikäli sääntelyn toivottu vaikutus halutaan saavuttaa, tulee vaatimuksia yksinkertaisesti tiukentaa herkimmillä alueilla, esimerkiksi hyödyntämällä kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä. Toisaalta kustannuksia kasvattava muutos lainsäädännössä asettaa selkeän kannustimen kehittää kustannustehokkaampia tekniikoita ravinteiden vesistöihin valumisen ehkäisemiseksi. Sääntelyn vaatimustasoon liittyvien ongelmien osalta on kuitenkin todettava, että vaatimusten tiukentaminen on maatalouspoliittisista syistä haastavaa. Uusia teknisiä ratkaisuja ravinnekuormituksen vähentämiseksi ja ravinteiden talteen ottamiseksi tarvitaan aidosti.

Vesipuitedirektiivin mukaisessa lähestymistavassa, jota ilmentäen vesienhoitosuunnitelmat laaditaan, perimmäisenä tarkoituksena on ottaa vesien tilan tarkastelussa huomioon vesienhoitoalueen projektit ja toiminta kokonaisuudessaan, sekä huomioida toimintojen kumulatiivinen vaikutus vesistöihin. Näin vesienhoitosuunnitelmat ovat hajakuormitusluonteisten päästöjen hallintaan hyvä väline, sillä hallinnollis-oikeudellisella ohjauksella ei pystytä ottamaan huomioon alueellisia ominaisuuksia ja erityispiirteitä sekä alueen toimintaa kokonaisuutena, jolloin kumulatiivisuutta ei pystytä huomioimaan. Koska vesienhoitosuunnitelmien vaikuttavuuden ulottuvuus on marginaalinen, eikä niiden huomioon ottaminen todellisuudessa aktualisoidu, jää niiden potentiaali rehevöitymisen vähentymisen ohjauskeinona hyödyntämättä. Vesienhoitosuunnitelmissa voitaisi määrittää

vesistökohtaiset raja-arvot, jotka kunnat ottavat huomioon antaessaan ympäristönsuojelumääräyksiä.

Joiltakin osin kansallista vesiensuojelusääntelyä voidaan luonnehtia puutteelliseksi, koska ympäristötavoitteita ei ole lainsäädännössämme tunnistettu sitovaksi, vaikka ne on EU-oikeuskäytännössä vahvistettu sitoviksi. Lisäksi vesienhoitosuunnitelmien vaikutuksen kytköstä peltoviljelyä harjoittavaan toimijaan ei nykyisellään ole aivan helppo löytää. Vesipuitedirektiivissä sekä sen mukaisesti laadittavissa vesienhoitosuunnitelmissa omaksuttu kokonaisvaltainen ja veden tilasta lähtevä lähestymistapa ei ole vielä muuttanut peltoviljelyn vesiensuojelusääntelyn lähestymistapaa kokonaisvaltaisemmaksi tai kumulatiiviset vaikutukset huomioon ottavaksi.